

LGVE 2023 IV Nr. 2

Instanz:	Kantonsgericht
Abteilung:	4. Abteilung
Rechtsgebiet:	Raumplanung
Entscheiddatum:	26.07.2022
Fallnummer:	7H 21 236
LGVE:	2023 IV Nr. 2
Rechtskraft:	Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Leitsatz

Zu den Kriterien der Zweckmässigkeit und der Verhältnismässigkeit einer Rückzoning von Bauland.

Gesetzesartikel: Art. 8a RPG, Art. 15 RPG, Art. 19 RPG; Art. 30a RPV; § 14 VRG.

Heruntergeladen von «https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10949».

Die vorliegende Ausgabe des Entscheides ist typografisch aufbereitet. Die Aufbereitung findet automatisch statt und wird nicht überprüft, weshalb diese Fassung des Entscheides Fehler (insbesondere Auslassungen) aufweisen kann. Es wird keine Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung übernommen. Wer Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung benötigt, sei hiermit auf die amtliche Ausgabe des Entscheids (abrufbar unter der vorstehenden Internetadresse) verwiesen.

Entscheid

Sachverhalt (zusammengefasst)

A. Die A. _____ AG mit Sitz in M. _____ ist Alleineigentümerin des Grundstücks Nr. D. _____, Grundbuch (GB) C. _____. Das Grundstück ist unbebaut und weist eine Fläche von 12'417 m² auf. Gemäss dem bisherigen «Zonenplan Siedlungsgebiet» ist dieses Grundstück der zweigeschossigen Wohnzone, Zonenteil B (W2B) zugewiesen.

An der Gemeindeversammlung vom 10. Februar 2020 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde C. _____ eine Änderung des Zonenplans. Sie teilten – neben der Parzelle Nr. D. _____ – auch die Grundstücke Nrn. E. _____, F. _____ (Teilflächen) und die angrenzenden Strassengrundstücke (Teilflächen der Grundstücke Nrn. G. _____, H. _____, und I. _____) neu der Landwirtschaftszone zu und setzten damit eine Rückzonung um.

Gegen diesen Beschluss erhoben die betroffenen Grundeigentümer, u.a. die A. _____ AG, eine Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Luzern.

Mit Entscheid Nr. 1105 vom 21. September 2021 genehmigte der Regierungsrat die Änderung des Zonenplans der Gemeinde C. _____ bezüglich der Rückzonung der Grundstücke Nrn. E. _____, F. _____ (Teilfläche) und D. _____ und der angrenzenden Strassengrundstücke (Teilflächen der Grundstücke Nrn. G. _____, H. _____ und I. _____).

B. Gegen den Beschwerdeentscheid des Regierungsrats liess die im Verfahren unterlegene A. _____ AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen.

Aus den Erwägungen:

2.

2.1. Die Vorinstanz verweist in ihrem angefochtenen Entscheid immer wieder auf die Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens zur Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern, welches das BUWD bei Lukas Bühlmann in Auftrag gegeben hat und vom Experten am 23. August 2020 erstattet wurde (im Folgenden: Rechtsgutachten Bühlmann). Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Replik dazu vor, es handle sich um ein Parteigutachten und es liege in der Natur der Sache, dass ein solches in der Regel den Willen des Auftraggebers widerspiegle.

2.2. Ob dieser erst mit der Replik erhobene Einwand statthaft ist (vgl. LGVE 2011 II Nr. 12 E. 3a), kann offengelassen werden, spielt doch die Frage, ob es sich beim Rechtsgutachten Bühlmann um ein Parteigutachten handelt, vorliegend keine Rolle. Das Gutachten, das eine rechtliche Überprüfung der Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern beinhaltet und sich damit zu Rechtsfragen äussert, ist für das Gericht ohnehin nicht verbindlich. Gerichte haben sämtliche Rechtsfragen selbst zu

beantworten (§ 37 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SRL Nr.40]). Sie dürfen sich bei ihren Entscheiden nicht auf Rechtsgutachten abstützen (BGE 132 II 257 E. 4.4.1, 130 I 337 E. 5.4.1; dazu ferner: Kölz/Häner/Bärtschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3.Aufl. 2013, N 473). Hingegen bleibt es dem Gericht unbenommen, die Überlegungen des Rechtsgutachtens Bühlmann im Rahmen seiner Rechtsanwendung von Amtes wegen zu prüfen und in seine eigenen rechtlichen Überlegungen miteinzubeziehen (*iura novit curia*).

3.

3.1. In formeller Hinsicht macht die Beschwerdeführerin geltend, der Entscheid verletze die Ausstandsvorschrift nach § 14 VRG. Regierungsrat N._____ habe der Gemeinde C._____ vorgeschrieben, dass das Grundstück Nr. D._____ rückzuzonen sei. Das BUWD habe den entsprechenden Vorprüfungsbericht erlassen und dargelegt, dass es der Gemeinde C._____ diesbezüglich keinen Handlungsspielraum zubillige. Die Beschwerde an den Regierungsrat sei vom BUWD instruiert worden. An der Beratung und dem Entscheid sei N._____ beteiligt gewesen. N._____ könne nicht zuerst der Gemeinde C._____ befehlen, wie sie zu entscheiden habe und dann beim Beschwerdeentscheid mitwirken. Er sei in unzulässiger Weise vorbefasst gewesen und hätte in den Ausstand treten müssen. Auch das BUWD hätte nicht mit der Instruktion beauftragt werden dürfen.

3.2. Der Regierungsrat bestreitet eine Verletzung der Ausstandsvorschriften. Der Gemeinde sei kein Befehl zur Rückzonung erteilt worden, sondern es sei gestützt auf die Rückzonungsstrategie eine fachliche Beurteilung der für eine Rückzonung geeigneten Grundstücke vorgenommen worden. Im Übrigen sei es der Regierungsrat (nicht das BUWD) gewesen, der die Rückzonungsstrategie verabschiedet habe.

3.3.

3.3.1. Für nichtgerichtliche Behörden – wie hier für ein Mitglied des Regierungsrats – gelangen Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) nicht zur Anwendung; dies im Gegensatz zur Ausstandspflicht von Richterinnen und Richtern (BGE 133 I 1 E. 6.2, 131 I 113 E. 3.4, je mit Hinweisen). Hingegen gewährleistet Art. 29 Abs. 1 BV den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, welcher nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch das Gebot der Unbefangenheit als Teilgehalt des Anspruchs auf ein faires Verfahren umfasst (s. BGE 140 I 326 E. 5.2; BGer-Urteil 2C_909/2020 vom 8.3.2021 E. 4.2.1; vgl. auch Schindler, *Die Befangenheit der Verwaltung – Der Ausstand von Entscheidungsträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen*, Diss. Zürich 2002, S. 237). Im Kern der Garantie der Unbefangenheit steht für die Entscheidung zuständigen Personen, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben (BGE 140 I 326 E. 5.2; BGer-Urteil 2C_909/2020 vom 8.3.2021 E. 4.2.1; vgl. auch

Schefer, Die Kerngehalte von Grundrechten, Bern 2001, S. 535). Die für Gerichte geltenden Anforderungen an die Unbefangenheit können allerdings nicht unbesehen auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden. Insbesondere gilt hinsichtlich der Ausstandsgründe nicht der gleich strenge Ansatz wie in gerichtlichen Verfahren (BGE 140 I 326 E.5.2; BGer-Urteil 9C_773/2018 vom 3.4.2019 E. 2). Gerade die systembedingten Unzulänglichkeiten des verwaltungsinternen Verfahrens haben zur Schaffung unabhängiger richterlicher Instanzen geführt (BGE 140 I 326 E. 5.2, auch zum Folgenden [a.z.F.]). Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation ermittelt werden. Der Anspruch auf Unabhängigkeit und Unparteilichkeit reicht bei Verwaltungsbehörden insofern weniger weit als bei richterlichen Behörden (vgl. BGE 125 I 119 = Pra 88 Nr. 165 S. 867 ff.; LGVE 1999 II Nr. 25 E. 2a, mit Hinweisen).

3.3.2. Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat (BGE 125 I 119 E. 3f, 125 I 209 E. 8a.; BGer-Urteile 9C_773/2018 vom 3.4.2019 E. 2, 2C_382/2018 vom 15.3.2019 E. 3). Eine Ausstandspflicht hat das Bundesgericht etwa dann angenommen, wenn das betreffende Behördenmitglied gegenüber einem nachmaligen Verfahrensbeteiligten seine persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht hatte.

Bei Exekutivbehörden ist zu berücksichtigen, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer Aufgaben einhergeht (BGer-Urteile 1C_657/2017 vom 30.10.2018 E.3.2, 2C_305/2011 vom 22.8.2011 E. 2.4, 1C_278/2010 vom 31.1.2011 E. 2.2). Regierungsbehörden sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben und haben öffentliche Interessen zu berücksichtigen (BGer-Urteil 9C_778/2018 vom 3.4.2019 E. 2). Die Kumulation von Aufgaben, Vorbefassungen, Meinungsäusserungen oder Entscheidungen von Vorfragen ist im Rahmen ihrer demokratischen und politischen Legitimität häufig unvermeidlich. Eine amtliche Mehrfachbefassung in diesem Sinn ist systembedingt und es liegt darin nicht bereits eine unzulässige Vorbefassung (BGE 140 I 326 E. 5.2; BGer-Urteil 1C_657/2017 vom 30.10.2018 E. 3.2). In BGE 107 Ia 135 wurde deshalb die Ausstandspflicht eines Regierungsrats, der in dem vom Entscheid betroffenen Unternehmensträger als Verwaltungsrat die Interessen des Kantons wahrnahm, verneint.

3.3.3. Die einer Behörde von Gesetzes wegen obliegenden Aufgaben sind insbesondere auch dann zu berücksichtigen, wenn es um die Beurteilung von Stellungnahmen und anderen Äusserungen vor der Entscheidfällung geht. Solche Aussagen, welche sich im üblichen Rahmen der Ausübung von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen bewegen, schaffen im Allgemeinen keinen Ausstandsgrund. Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, entscheidet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls. Dabei ist vorab je nach Verfahrensart, Funktion oder Streitgegenstand des betreffenden Verfahrens zu unterscheiden (vgl.

BGE 140 I 326 E. 5.2, 137II431 E. 5.2, 125 I 119 E. 3 f.; LGVE 2011 Nr. 5 E. 2b). Insbesondere kann sich eine Ausstandspflicht ergeben, wenn eine Behörde noch vor Kenntnisnahme aller entscheidungsrelevanten Umstände ihre Meinung bereits fest gebildet hat (BGer-Urteile 1C_198/2010 vom 11.11.2010 E. 2.2.2, 1C_436/2009 vom 3.2.2010 E. 2.3 mit Hinweis auf BGer-Urteil 1P.208/2001 vom 16.7.2001 E. 3c). Das Bundesgericht bejahte eine solche Festlegung etwa im Zusammenhang mit der Aussage einer Gemeindepräsidentin, die eingangs einer Versammlung erklärt hatte, geplante Industrieprojekte sollten forciert und jegliche Verhinderungstaktik aktiv bekämpft werden (BGer-Urteil 1C_436/2009 vom 3.2.2010 E. 2.4, a.z.F.). Das Bundesgericht hielt fest, dabei handle es sich nicht einfach um eine politische Aussage. Dem Gemeinderat sei bewusst gewesen, dass das Projekt zum Teil auf Widerstand gestossen sei. Vor dem Hintergrund, dass die Gemeindepräsidentin zuvor mit Beteiligten über das Bauvorhaben gesprochen habe, stehe die erwähnte öffentliche Aussage in offensichtlichem Bezug zum Bauprojekt, über welches später in der Versammlung informiert worden sei. Nach dieser Äusserung hätten objektive Gründe dafür vorgelegen, wonach das Baugesuch nicht unvoreingenommen auf seine Rechtmässigkeit geprüft werde und erhobene Einsprachen nicht ernst genommen würden.

3.4.

3.4.1. Weder im gerichtlichen noch im vorinstanzlichen Verfahren wurden spezifische Ausstandsgründe im Sinn von § 14 Abs. 1 lit. a – f VRG geltend gemacht. Die Ausstandspflicht wird im Wesentlichen damit begründet, Regierungsrat N._____ habe der Gemeinde C._____ – namentlich mit dem Vorprüfungsbericht – vorgeschrieben, dass das Grundstück Nr. D._____ rückzuzonen sei und gleichzeitig habe das von ihm geleitete BUWD den angefochtenen Entscheid instruiert. Damit kommt einzig der Auffangtatbestand von § 14 Abs. 1 lit. g VRG infrage. Demnach befindet sich im Ausstand, wer aus einem «anderen sachlich vertretbaren Grund» als befangen erscheint. Darunter fallen etwa die Vorbefassung, enge Beziehungen oder Interessenbindungen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds zu wecken. Dabei genügt bereits der blosse Anschein der Befangenheit, um diesen Ausstandsgrund zu bejahen (BGE 140 I 326 E. 6.2; LGVE 2011 II Nr. 5 E.2b, 2009 II Nr. 39 E. 4c). Wie erwähnt, kommt es auf das subjektive Empfinden der Partei, welche die Befangenheit behauptet, ebenso wenig an, wie darauf, ob der Betroffene tatsächlich befangen ist. Es genügt, dass ein entsprechender Anschein durch objektive Umstände und vernünftige Gründe glaubhaft dargetan erscheint (BGE 137 II 431 E. 5.2).

3.4.2. Sodann gilt es auf die Funktion und die Wirkung eines Vorprüfungsberichts hinzuweisen. Gemäss §19 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) sind Zonenpläne, Bau- und Zonenreglemente und Bebauungspläne vor der öffentlichen Auflage dem BUWD zur Vorprüfung im Rahmen der nachfolgenden Genehmigungspflicht von § 20 Abs. 2 PBG einzureichen. Nach dieser Vorprüfung gemäss § 19 PBG legt die Gemeinde den Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement während 30 Tagen öffentlich auf und macht die Auflage öffentlich bekannt

(§ 61 Abs. 1 PBG). Gestützt auf § 63 Abs. 1 PBG unterbreitet der Gemeinderat den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament den Zonenplan, das Bau- und Zonenreglement und die verbliebenen Einsprachen zur Beschlussfassung. Dabei begründet er u.a. die wesentlichen Abweichungen zum Ergebnis der Vorprüfung gemäss § 19 PBG.

In Anbetracht dieser Gesetzeslage wird die Vorprüfung mit einem Bericht abgeschlossen. Dieser Bericht behandelt und beurteilt die bisherigen Planungsergebnisse aus Sicht der kantonalen Verwaltung. Die Gemeindebehörden sind an diese Beurteilung aber nicht gebunden. Umgekehrt bietet die Vorprüfung keine Garantie für die Erteilung der Genehmigung; sie ist lediglich eine Stellungnahme des später Antrag stellenden Departements an die zuständige Behörde (vgl. LGVE 1999 II Nr. 25 E.2b). Insofern äussert sich der Vorprüfungsbericht auch nicht abschliessend zur Rechtsfrage der Genehmigungsfähigkeit bzw. der Recht- und Zweckmässigkeit der Nutzungsplanung. Der Vorprüfungsbericht stellt auch keine verbindliche Weisung oder Verfügung dar. Ebenso wenig handelt es sich um einen Vor- oder Zwischenentscheid (Hauptli, in: Baumann/van den Bergh/Gossweiler/Hauptli/Hauptli-Schwaller/Sommerhalder Forestier, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2015, N20 f. zu § 23 BauG AG). Der Sinn eines Vorprüfungsverfahrens ist im Wesentlichen darin zu sehen, frühzeitig auf allfällige Planmängel hinzuweisen. Es soll vermieden werden, dass ein Rechtsschutzverfahren trotz mangelhafter Unterlagen durchgeführt wird oder der zuständigen Behörde nicht genehmigungsfähige Pläne vorgelegt werden.

3.4.3. Vor diesem Hintergrund ist nicht erkennbar, weshalb der Vorsteher des BUWD bei der Beschwerdebeurteilung im nachfolgenden Nutzungsplanungsverfahren hätte in den Ausstand treten müssen. Neben dem Umstand, dass dem Vorprüfungsbericht vom 4. September 2020 keine Bindungswirkung zukommt, ist überdies zu beachten, dass es in die Zuständigkeit der Gemeindebehörde fällt, auf allfällige Hinweise im Vorprüfungsbericht zu reagieren. Es sind also die Gemeindebehörden, die entsprechende Anpassungen vornehmen oder nicht, um das Gesamtpaket alsdann den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Sodann wurde der Vorprüfungsbericht vom BUWD als dafür zuständigem Departement und nicht als Genehmigungsbehörde erlassen. Schliesslich setzt sich die Beschwerdeführerin auch nicht mit der hier analog anwendbaren Praxis (LGVE 1999 II Nr. 25; vgl. vorne E. 3.4.2) auseinander. Es sind ausserdem keine Gründe ersichtlich, weshalb davon abgewichen werden müsste. Bereits deshalb erweist sich der Vorwurf der Beschwerdeführerin als nicht stichhaltig.

3.5.

3.5.1. Ferner trifft es nicht zu, dass Regierungsrat N._____ der Gemeinde C._____ vorgeschrieben oder «befohlen» hätte, das Grundstück Nr. D._____ sei rückzuzonen. So ist die Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR700]) eine zentrale Vorgabe der Teilrevision des RPG, die in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde und seit 1. Mai 2014 in Kraft ist (AS 2014 899). Der Kanton Luzern hat diese Vorgabe im revidierten Richtplan vom

26. Mai 2015, angepasst im Sinn von § 14 Abs. 4 PBG am 2. Juli 2019 (Richtplantext 2019 nachfolgend: KRP 2015), umgesetzt (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 179 vom 23.9.2020 E. 3.8.1, a.z.F.). Dieses für die Behörden massgebende Koordinationsinstrument setzt das geänderte RPG auf der Stufe des Kantons um und wurde vom Bundesrat am 22. Juni 2016 genehmigt. Mit Blick auf das Gebot der haushälterischen Bodennutzung ist vorgesehen, dass bei peripheren und/oder nicht mehr zweckmässigen unüberbauten Bauzonen Auszonungen anzustreben sind. Darüber hinaus sind unüberbaute Bauzonen, die auf der Grundlage des massgebenden kantonalen Bevölkerungsszenarios nicht mehr benötigt werden, zweckmässig zu reduzieren (KRP 2015, Z2-2, S. 20). Weiter hält der KRP 2015 unter S1-8 «Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen» Folgendes fest:

«Die Gemeinden haben bei Anpassungen des Siedlungsleitbildes oder der Nutzungsplanung die Auszonung insbesondere von peripheren oder blockierten unüberbauten Bauzonen zu prüfen. Dies gilt insbesondere für Gemeinden, die gemäss dem Luzerner Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT) über zu grosse Bauzonenreserven in Relation zum Wachstumswert für Neueinzonungen gemäss Koordinationsaufgabe R1-5 verfügen.

Auszonungen sind bei Flächen zu prüfen:

- die über einen Zeitraum von zehn Jahren oder mehr keine Entwicklung aufweisen, für die keine Entwicklungsabsichten seitens der Eigentümer sichtbar sind oder die langfristig blockiert sind,
- die sich an raumplanerisch ungünstigen, insbesondere peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden,
- die nicht zonenkonform genutzt werden.

Gemeinden mit potenziellem Auszonungsbedarf setzen den betroffenen Grundeigentümern eine angemessene Frist für die bauliche Realisierung mit dem Hinweis auf § 38 PBG und die darin enthaltenen Rechtsfolgen bei Nichterfüllung.

Koordiniert mit der Prüfung und allfälligen Vornahme von Auszonungen haben die Gemeinden im Rahmen der nächsten Ortsplanungsrevision sowie gestützt auf S1-1 auch die Reservezonen zu überprüfen und gegebenenfalls auf das zulässige Mass der Entwicklungsreserve zu reduzieren.»

Diese Festsetzung wird im Richtplan mit der Priorität A qualifiziert und ist von den Gemeinden bis spätestens 2023 umzusetzen.

Hinzuweisen ist ferner auf die Koordinationsaufgabe S1-9, wonach der Kanton auf der Grundlage des massgebenden Bevölkerungsszenarios gemäss Z2-1 eine Strategie für eine Rückzonung oder Umlagerung überdimensionierter oder raumplanerisch ungünstig gelegener Bauzonen und Reservezonen innerhalb des Kantons entwickelt hat. Mindestinhalte der Strategie sind:

- Bezeichnung von Gemeinden mit Bauzonenüberkapazitäten und Gemeinden mit Bauzonenknappheit; bei sehr heterogenen Gemeinden (u.a. infolge Fusion) kann eine ortsteilspezifische Differenzierung berücksichtigt werden (Fokussierung der Entwicklung in den Ortskern),
- Identifikation von Bauzonen und Reservezonen, welche gemäss kantonomer Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur einen peripheren Standort aufweisen und durch den öffentlichen Verkehr ungenügend erschlossen sind,

- Aufzeigen der planungsrechtlichen Möglichkeiten und Massnahmen (Sicherung, Rückzonung und Umlagerung) im Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen.

3.5.2. In Anbetracht dieser Rechtslage war es nicht Regierungsrat N._____, der eine Pflicht zur Rückzonung der Parzelle Nr. D._____ festlegte. Es war auch nicht er, sondern der Gesamtregierungsrat, der in Nachachtung der bundesgesetzlichen Pflicht und der behördenverbindlichen Regelung im Richtplan eine Strategie zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen im Zug der erforderlichen Überarbeitung der kommunalen Nutzungsplanung definierte. Dass die Gemeinde C._____ aufgrund ihrer Bauzonenüberkapazitäten, die gestützt auf die damals vorliegenden LUBAT-Daten mit ca. 5,7 ha veranschlagt wurden (bei insgesamt über 20 ha unüberbauten Bauzonen; vgl. Schreiben des BUWD vom 9.1.2020, S. 1), als Rückzonungsgemeinde gilt und das zu grosse Baugebiet zu reduzieren (vgl. dazu E. 6 hernach) ist, wurde dieser im Juni 2018 mitgeteilt. Teil dieser Orientierung war eine Karte mit Grundstücken, die potentiell aus der Bauzone entlassen werden sollten. Mit Aktennotiz vom 8. November 2018 gab das BUWD den Rückzonungsgemeinden, die mit der Erhebung der konkreten Rückzonungsflächen beauftragt wurden, die dafür im Rahmen der kantonalen Rückzonungsstrategie massgebenden Kriterien bekannt (unüberbaute Bauzonenflächen, Lage innerhalb der Gemeinde, Lage in der Bauzone, Erschliessung nach Art. 19 RPG, Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, erschwerte Bebaubarkeit, Dauer des Bestands der Bauzone oder eines rechtskräftigen Gestaltungs- oder Bebauungsplans, Bauabsichten [vgl. E. 7.3 hernach]). Innerhalb dieser Kriterien war es die Aufgabe der Gemeinde, die Rückzonungsflächen zu ermitteln, zu bestimmen und sicherzustellen.

Aufgrund dieser übergeordneten Pflichten und den innerhalb dieser Grenzen den Gemeinden belassenen Aufgaben und Entscheidungsspielräumen ist nicht ersichtlich, inwiefern Regierungsrat N._____ «Befehle» erteilt oder bestimmte Flächen zwingend als Rückzonungsflächen definiert hätte. Die Überprüfung, ob eine Gemeinde diesen Pflichten nachkommt, hat im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der Nutzungsplanung zu erfolgen, und zwar durch den Regierungsrat als Gesamtbehörde. Dass Regierungsrat N._____ dabei mitzuentcheiden hat, ist systemimmanent und begründet keine Ausstandspflicht, auch wenn er bei der Umsetzung dieser Pflicht mit der Gemeinde oder ihren Vertretern Kontakt hatte. Eine Verletzung von Ausstandsgründen ist umso weniger zu erkennen, als sich der Vorsteher des BUWD nicht in einer Weise zur kommunalen Nutzungsplanung oder zur konkreten Rückzonung geäussert hatte, die auf Befangenheit schliessen liesse.

3.6. Sodann ist nicht zu beanstanden, dass das BUWD das Verfahren vor dem Regierungsrat als zuständige Kollegialbehörde instruiert hat. Es hat vielmehr die Funktion übernommen, die ihm das kantonale Bau- und Planungsrecht zugedacht hat. Es erweist sich denn auch als sachgerecht, dass das Departement die Instruktion übernimmt, welches über die erforderliche Fachkenntnis in der Sache verfügt. Soweit darin eine systembedingte Unzulänglichkeit des verwaltungsinternen Verfahrens zu

erblicken wäre, ist diese hinzunehmen und wird durch die Möglichkeit einer richterlichen Überprüfung aufgefangen.

3.7. Schliesslich ist nicht erkennbar und wird auch nicht geltend gemacht, dass der Vorsteher des BUWD ein persönliches Interesse an der streitbetroffenen Rückzonung hätte. Auf ein solches kann auch nicht aus dem Umstand geschlossen werden, dass Regierungsrat N._____ den Vorprüfungsbericht unterzeichnet hat, zumal diesem – wie aufgezeigt – keine Bindungswirkung zukommt.

3.8. Insgesamt kann daher nicht gesagt werden, Regierungsrat N._____ habe zu den Fragen, welche sich im konkreten Genehmigungsverfahren stellen, bereits mit dem Vorprüfungsbericht eine abschliessende Meinung gebildet, die das Verfahren nicht mehr als offen erscheinen liesse. Der geltend gemachte Ausstandsgrund von § 14 Abs. 1 lit. g VRG ist demnach nicht gegeben.

3.9. Anzufügen bleibt, dass selbst wenn eine unzulässige Vorbefassung zu bejahen wäre, was nach dem Gesagten nicht zutrifft, auffällt, dass die Beschwerdeführerin ihre Zweifel über die Unabhängigkeit von Regierungsrat N._____ erstmals dann äusserte, als ihre Verwaltungsbeschwerde abgewiesen wurde. Dies obwohl ihr bereits vor Beginn des Genehmigungsverfahrens vor dem Regierungsrat bekannt sein musste, dass Regierungsrat N._____ den öffentlich aufgelegten Vorprüfungsbericht unterzeichnet und das von ihm geleitete Departement für die Instruktion des Verfahrens zuständig ist. Damit erwiese sich die mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erstmals vorgebrachte Rüge ohnehin als verspätet, denn sobald die Voraussetzungen zur Rüge erfüllt sind, muss sie umgehend erhoben werden (§ 15 Abs. 2 VRG; BGE 121 I 5 E. 3b, 118 Ia 282; LGVE 2009 II Nr. 10 E. 6b; Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 207 ff.). Wenn die Beschwerdeführerin dazu in ihrer Replik geltend macht, es entspreche einer langjährigen Praxis, dass das vorbefasste Department bzw. der Departementsvorsteher in den Ausstand trete, da er ansonsten in eigener Sache entscheide, vermag ihr dies nicht weiterzuhelfen. Besteht – wie hier – keine Ausstandspflicht von Gesetzes wegen, bedarf es eines Ausstandsgesuchs, damit die zuständige Behörde sich mit dieser Rüge befasst. Die entsprechende Rüge wurde indessen nicht umgehend, sondern lange nach Kenntnisnahme der für die Vorbefassung sprechenden Tatsachen vorgebracht und wäre mithin zufolge Verspätung verwirkt.

4.

4.1. In verfahrensrechtlicher Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin weiter, dass auf die von ihr beantragte Einvernahme von T._____ als Zeuge im Zusammenhang mit ihren Bemühungen betreffend die Überbauungen U._____ und V._____ verzichtet worden sei. Auch die Gemeindebehörden hätten ihre zeitliche Koordination (Beginn mit der Überbauung V._____ nach Beendigung der Überbauung U._____) begrüsst, wie sich in den Besprechungen ergeben habe.

4.2. Beweisanträge können ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs abgewiesen werden, wenn sie für den Ausgang des Verfahrens nicht relevant, d.h. nicht erheblich sind, oder das Gericht auf Grund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung bereits gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 141 I 60 E. 3.3, 136 I 229 E. 5.3 mit Hinweisen).

4.3. Vorliegend ging die Vorinstanz davon aus, Zeugeneinvernahmen hätten den Ausgang des Verfahrens nicht beeinflussen können. Da die Rückzonung nicht damit begründet wurde, dass die Beschwerdeführerin keine Bauabsichten gehabt hätte, sondern weil ihr Grundstück andere Kriterien erfüllt (unüberbautes grosses Grundstück, das keine Baulücke darstellt), erweist sich eine Zeugenbefragung zum Thema der Bauabsichten nicht von Relevanz. Ein Verzicht auf diese Zeugeneinvernahme ist daher nicht zu beanstanden (vgl. E. 8.6.4.4 hernach).

5.

5.1. In materieller Hinsicht moniert die Beschwerdeführerin, dass die Gemeinde C._____ der Gemeindekategorie L3 zugewiesen worden sei. Die Gemeinde C._____ liege in einer Distanz von knapp 5 km zum kantonalen Nebenzentrum B._____. Die Fahrzeit mit dem Personenwagen zur Autobahn betrage 4 Minuten. Der Bus fahre alle 15 Minuten zum Bahnhof B._____ und dieser sei in 13 Minuten erreichbar. C._____ sei mithin sowohl mit dem öffentlichen Verkehr als auch mit dem privaten Verkehr äusserst gut erschlossen.

5.2. Die Vorinstanz begründete die Zuweisung der Gemeinde C._____ zur Kategorie L3 (ländliche Gemeinde ausserhalb der Hauptentwicklungs- und Nebenachsen sowie ohne Zentrums- oder Stützpunktfunktion) im Wesentlichen damit, dass sie nicht auf einer Hauptentwicklungsachse liege, weshalb sie im KRP 2015 als ländliche Gemeinde definiert werde.

5.3. Im KRP 2015 wurden Gemeindekategorien gebildet (E. 5.3.1). Alsdann wurde für jede Gemeindekategorie ein maximaler Wert (E. 5.3.2) für das der Bauzonenberechnung zugrundeliegende erwartete Bevölkerungswachstum festgelegt.

5.3.1. Gestützt auf die erstmals im Richtplan 2009 verankerte kantonale Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur wurden acht Gemeindekategorien (Z1–Z4, A sowie L1–L3) mit differenzierten räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten gebildet (Z = Zentrumsgemeinden, A = Gemeinden auf der Hauptentwicklungsachse, L = Gemeinden in der Landschaft). Mit der Teilrevision des Richtplans 2009 wurde die Raumentwicklungsstrategie insofern differenziert und konkretisiert, als die Gemeindekategorien den einzelnen Gemeinden zugeordnet werden. Jede Gemeinde wird einer dieser acht Kategorien zugewiesen. Auf der Basis dieser Zuordnung wurden die

Wachstumswerte für Neueinzonungen, die Siedlungsdichten (maximaler Bauzonenflächenbedarf pro Einwohner), die weiteren räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten und -grenzen sowie die Handlungsschwerpunkte gemeindespezifisch festgelegt. Die Grobzuteilung zu den Kategoriengruppen Z (Zentrumsgemeinden), A (Gemeinden in der Hauptentwicklungsachse) und L (Gemeinden in der Landschaft) ergibt sich aufgrund der Lage der Gemeinden in der Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur, die Feinzuteilung aus den nachfolgenden Umschreibungen (KRP 2015, S. 30 ff.):

«Z1: kantonales Hauptzentrum

Z2: kantonales Nebenzentrum

Z3: urbane Gemeinde an Zentrum (Gemeinden auf der Hauptentwicklungsachse in unmittelbarer Nähe und mit starkem siedlungstypologischem Zusammenhang zu einem der beiden Zentren Z1 oder Z2; in der Agglomeration Luzern zudem Gemeinden mit den öV-Verknüpfungspunkten Luzern Nord, Luzern Ost und Luzern Süd)

Z4: Zentrum in der Landschaft (weitere Regional- und Subzentren)

A: Gemeinde auf der Hauptentwicklungsachse (und/oder innerhalb des Perimeters des Agglomerationsprogramms Luzern)

L1: Stützpunktgemeinde in der Landschaft (Gemeinden, die in Ergänzung zu den Z4-Gemeinden in stark ländlich geprägtem Umfeld für ihre umliegenden Gemeinden und Ortsteile wichtige Stützpunktfunktionen – Versorgung, Bildung, Freizeit usw. – wahrnehmen)

L2: Nebenachsgemeinde in der Landschaft (ländliche Gemeinden auf den kantonalen Nebenachsen)

L3: ländliche Gemeinde (ländliche Gemeinden ausserhalb der Hauptentwicklungs- und Nebenachsen sowie ohne Zentrums- oder Stützpunktfunktion)»

Der Kanton gibt für jede Gemeindekategorie verschiedene Entwicklungsprioritäten mit unterschiedlichen Handlungsschwerpunkten vor, insbesondere bezüglich der Siedlungsentwicklung nach innen; dabei werden Kriterien zur räumlichen Funktion, zur gestalterischen Qualität, zu möglichen Verdichtungsstandorten sowie zu Gebieten mit hauptsächlichlicher Arbeitsnutzung beschrieben (vgl. R1-5; KRP, S. 31 und 33).

5.3.2. Das erwartete Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum soll gemäss KRP 2015 künftig zu rund 75 Prozent in die Zentren, in die Hauptentwicklungsachse und in die Agglomeration Luzern (Gemeindekategorien Z1–Z4, A) sowie zu rund 25 Prozent in die ländlichen Gebiete (Gemeindekategorien L1–L3) gelenkt werden; bisher war die analoge räumliche Wachstumsverteilung etwa bei 70 zu 30 Prozent. Der Kanton gibt dementsprechend für jede Gemeindekategorie verschiedene Entwicklungsprioritäten mit unterschiedlichen Handlungsschwerpunkten vor (vgl. KRP 2015, S. 19 sowie R1-5).

Um das Bauzonenwachstum räumlich differenziert zu lenken und Neueinzonungen RPG-konform beurteilen zu können, wird für jede Gemeindekategorie ein maximaler Wert für das der Bauzonenberechnung zugrunde liegende erwartete Bevölkerungswachstum festgelegt. Für Gemeinden der Gemeindekategorien Z1–Z4 liegt

der jährliche Wachstumswert für Neueinzonungen über der gesamtkantonal erwarteten durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate J. Für die Gemeinden der Gemeindekategorie A entspricht der jährliche Wachstumswert für Neueinzonungen der gesamtkantonal erwarteten durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate J. Für Gemeinden der Gemeindekategorien L1-L3 befindet sich der jährliche Wachstumswert für Neueinzonungen unter der gesamtkantonal erwarteten durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate J (KRP 2015, S. 33).

5.4. Da diese Festlegungen der Gemeindekategorien im Richtplan vorgenommen wurden, ist vorab auf die Rechtsnatur des Richtplans hinzuweisen. Richtpläne sind behördenverbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG; § 11 Abs. 1 PBG), wobei sich die Verbindlichkeit auf den bundesrechtlichen Mindestinhalt der Richtpläne (Art. 8-8b RPG) bezieht (vgl. BGer-Urteil 1C_898/2013 vom 23.6.2014 E. 4.1). Sie können als solche durch Private nicht angefochten werden (§ 13 Abs. 4 PBG; BGE 143 II 276 E. 4.2). Dies gilt auch dort, wo ein Richtplan örtlich präzise Vorgaben formuliert, etwa über den Perimeter erlaubter Einzonungen (Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG). Möglich bleibt aber die vorfrageweise Anfechtung des Richtplans im Zug der Nutzungsplanung resp. eines Baubewilligungsverfahrens (BGE 119 Ia 285 E. 3b; vgl. Tschannen, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 9 RPG N 7 mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeführerin den Richtplan gemäss den Ausführungen in ihrer Beschwerde als rechtswidrig erachtet, kann sie daher im Rahmen des vorliegenden (Nutzungsplan-)Verfahrens nur (aber immerhin) eine akzessorische Überprüfung des Richtplans erreichen (statt vieler: BGE 136 I 265 E. 1.3, BGer-Urteil 1C_181/2012 vom 10.4.2012 E. 1.1). Somit sind nachfolgend die materiellen Einwände der Beschwerdeführerin, die sich sinngemäss gegen den Richtplan richten, zu prüfen. Da das Gericht, wie bereits erwähnt, keine Ermessens- sondern nur eine Rechtmässigkeitsprüfung vorzunehmen hat (E. 1.3.3), ist die Prüfung darauf zu beschränken.

5.5.

5.5.1. Vorauszuschicken ist, dass der Richtplan die wesentlichen Ergebnisse der Richtplanung im Zeitpunkt des Planbeschlusses festhält. Zugleich bestimmt er die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit (Tschannen, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 6 bis 12, N 4). Es handelt sich mithin um einen Bestandes- und Entwicklungsplan und nicht um ein detailliertes Konzept der künftigen Raumorganisation (vgl. BGE 143 II 276 E. 4.1). Mit Blick auf diese Funktion eines Richtplans ist nicht zu beanstanden, dass im genehmigten KRP 2015 entsprechende Kategorien zur Einteilung der jeweiligen Gemeinden geschaffen wurden (KRP 2015 S. 31, a.z.F.). Diese Zuordnung zu Gemeindekategorien erlaubt es, die für die räumliche Entwicklung massgeblichen Aspekte gemeindespezifisch und in Übereinstimmung mit dem RPG festzulegen. Die Gemeindekategorien unterscheiden sich hinsichtlich der Wachstumswerte für Neueinzonungen, den Siedlungsdichten sowie den räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten und -grenzen sowie Handlungsschwerpunkten. Die dabei entwickelten Kriterien erweisen sich als plausibel und nachvollziehbar. Die definierten Kriterien sind insbesondere ausreichend differenziert und ermöglichen im

Ergebnis eine sachgerechte Zuteilung der Gemeinden unter Berücksichtigung der angeführten Aspekte. Dies gilt auch für die Festlegung eines maximalen Werts für das der Bauzonenberechnung auch zugrundeliegende erwartete Bevölkerungswachstum. Diese Zuordnung mündet in verschiedenen Entwicklungsprioritäten mit unterschiedlichen Handlungsschwerpunkte pro Gemeindekategorien, auch bezüglich der Siedlungsentwicklung nach innen (KRP 2015 S. 33). Es ist nicht erkennbar, weshalb die Anwendung dieser Kriterien den Anforderungen an eine Richtplanung nicht entsprechen könnte.

5.5.2. Auch die für die Gemeinde C._____ erfolgte Zuteilung zur Kategorie L3 (ländliche Gemeinde ausserhalb der Hauptentwicklungs- und Nebenachsen sowie ohne Zentrums- oder Stützpunktfunktion) ist nicht zu beanstanden, und zwar aus folgenden Gründen:

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist für die Zuteilung zu einer Gemeindekategorie nicht ihre Erschliessung mit dem öffentlichen oder privaten Verkehr entscheidend. In einem ersten Schritt ist eine Grobzuteilung vorgesehen, und diese erfolgt aufgrund der Lage der Gemeinden in der Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur. Die Grobzuteilung sieht drei Kategorien vor: Z (Zentrumsgemeinden; diese werden weiter unterteilt in Z1-Z4), A (Gemeinden auf der Hauptentwicklungsachse; keine weitere Unterteilung) und L (Gemeinden in der Landschaft; diese werden weiter unterteilt in L1-L3). Die Hauptentwicklungsachse baut auf dem Ypsilon des kantonalen Richtplans 1998 auf und erstreckt sich sowohl über den Raum Luzern Agglomeration als auch über den Raum Luzern Landschaft. Die Gemeinde C._____ liegt indessen nicht innerhalb dieser Hauptentwicklungsachse, auch wenn diese nicht ein exakt abgrenzbares und auch nicht homogenes Gebiet darstellt (KRP 2015, S. 30, Abb. 3). Die Gemeinde C._____ liegt aber auch nicht an einer Nebenachse. Diese Nebenachsen erstrecken sich über den Raum Luzern Landschaft und binden diesen sowie die Regional- und Subzentren an die Hauptentwicklungsachse und an den Raum Luzern Agglomeration und somit auch an das Hauptzentrum an (KRP 2015, S. 31). Sie sind ebenfalls in der Abbildung 3 eingetragen und erfassen die Gemeinde C._____ dabei nicht. Auch wenn die Stadt B._____ als Regionalzentrum mit Agglomerationspotential von C._____ aus schnell erreichbar sein mag, weist sie keine gemeinsame Grenze mit B._____ auf. Sie wird durch die Gemeinden K._____ und L._____ räumlich von der Stadt B._____ abgetrennt. In Anbetracht dieser Lage sowie den nachvollziehbaren Festlegungen im KRP ist es zulässig, dass die Gemeinde C._____ als ländliche Gemeinde qualifiziert wurde.

Innerhalb der ländlichen Gemeinden L stehen drei Unterteilungen zur Verfügung (L1-L3). Die Gemeinde C._____ übt aber nicht die Funktion einer Stützpunktgemeinde in der Landschaft aus und befindet sich – wie erwähnt – auch nicht auf einer kantonalen Nebenachse. Zwar trifft es zu, dass in C._____ eine Speicherbibliothek betrieben wird. Allein dieser Betrieb führt aber nicht dazu, dass der Gemeinde damit eine wichtige Stützpunktfunktion «für ihre umliegenden Gemeinden und Ortsteile» (vgl. die Definition für die Gemeindekategorie L1) zukäme. Die Transporte zwischen den Nutzern der Speicherbibliothek und ihrem Standort in der Gemeinde mögen zwar die gute Erreichbarkeit der Gemeinde unterstreichen, füh-

ren aber ebenfalls nicht dazu, dass diese Teil einer Haupt- oder Nebenachse gemäss dem KRP 2015 würde. Weshalb sich bezüglich der Gemeinde C._____ eine andere Zuteilung als «ländliche Gemeinde» (L1 oder L2) aufdrängen sollte, ist nicht ersichtlich und vermag auch die Beschwerdeführerin nicht überzeugend aufzuzeigen. Daher erweist sich auch ihre Zuteilung innerhalb der Kategoriengruppe «Gemeinden in der Landschaft» zur Gemeindekategorie L3 als sachgerecht.

5.5.3. An diesem Ergebnis vermögen auch die übrigen Einwände, soweit nicht bereits durch die vorangegangenen Erwägungen entkräftet, nichts zu ändern.

So vermag der Vergleich zu anderen Gemeinden wie W._____ oder X._____ hinsichtlich ihrer Erreichbarkeit der Autobahn keine Zweifel an der Zuteilung zur Gemeindekategorie L3 zu begründen. Zum einen kommt dem Gebot der Rechtsgleichheit bei Planungsmaßnahmen allgemein nur eine abgeschwächte Wirkung zu (Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl. 1999, N121; Jeannerat/Moor, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 14 RPG N 47; LGVE 2014 VI Nr. 8). Zum anderen ist dieser Aspekt der Autobahnerreichbarkeit nicht ausschlaggebend für die Definition der Zentrumsachsen. Dies gilt auch für die andere Qualifikation als «Wegpendlergemeinde mit hoher Zuwanderung». Diese folgt der Definition der Gemeindetypologie 2012 und ergibt sich aus einem anderen, dreistufigen Entscheidungsbaum. Zunächst werden die Gemeinden der Schweiz einer von drei Kategorien gemäss der Definition «Raum mit städtischem Charakter 2012» zugeordnet. Diese wiederum werden nach 9 und weiter nach 25 Kategorien unterteilt, woraus die zwei Niveaus der Gemeindetypologie hervorgehen. Während die Unterscheidung der 9 Kategorien auf Dichte-, Grösse und Erreichbarkeitskriterien beruht, kommen für die feinere Aufteilung in 25 Kategorien sozioökonomische Kriterien zum Einsatz. Eine dieser Kategorien ist die «Wegpendlergemeinde mit hoher Zuwanderung», was aufgrund der unterschiedlichen Kriterien keinen unmittelbaren Einfluss auf die Zuteilung der Gemeindekategorien auf der Basis der Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur hat.

Schliesslich ist mit der Zuteilung zur Gemeindekategorie L3 nicht die Schlussfolgerung verbunden, die Gemeinde C._____ sei eine abgelegene, schlecht erschlossene Gemeinde, wie die Beschwerdeführerin behauptet. Diese Zuteilung ist lediglich ein Faktor für die Umsetzung einer Entwicklungsstrategie. Abgesehen davon kann der Gemeinde der ländliche Charakter nicht abgesprochen werden, zumal sie auf ihrer Homepage selbst damit wirbt, dass dort «ländlich» gewohnt werden könne. Auch dies steht der Absicht der Beschwerdeführerin entgegen, die Gemeinde C._____ als urbane Gemeinde ans Zentrum B._____ angegliedert zu wissen.

5.6. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die Einwände der Beschwerdeführerin gegen den KRP 2015 und die erfolgte Zuteilung der Gemeinde C._____ zur Kategorie L3 (ländliche Gemeinde ausserhalb der Hauptentwicklungs- und Nebenachsen sowie ohne Zentrums- oder Stützpunktfunktion) als nicht stichhaltig. Der Richtplan hält insofern einer akzessorischen Überprüfung im vorliegenden Nutzungsverfahren stand.

6.

6.1. Die Beschwerdeführerin bestreitet im Weiteren, dass C._____ eine Rückzonungsgemeinde sei. Sie macht im Wesentlichen geltend, die Berechnung des Rückzonungsbedarfs im angefochtenen Entscheid beruhe auf den Einwohnerzahlen 2014, mithin auf veralteten Daten. Das Bevölkerungsszenario sei den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen. Der Regierungsrat verstosse gegen den Richtplan, welcher vorschreibe, dass das erwartete Bevölkerungswachstum alle vier bis fünf Jahre zu überprüfen sei. Die Bevölkerungszahl per 31. Dezember 2020 habe 2'687 und am 30. September 2021 bereits 2'757 betragen. Somit sei die für das Jahr 2035 zugestandene Bevölkerungszahl heute schon überschritten. Bei einer heute bestehenden Zonenkapazität von 3'083 Einwohnern betrage – ohne die angefochtene Rückzonung – eine Kapazität von höchstens zusätzlichen 326 Einwohnern für die nächsten 15 Jahre. Dies entspreche einer jährlichen Zunahme von 21 Personen in der Gemeinde C._____. Dieser Zuwachs bedeute eine sehr geringe Bevölkerungsentwicklung, die nachweislich in den letzten 20 Jahren weit höher gelegen habe.

6.2. Im angefochtenen Entscheid führt die Vorinstanz aus, die im KRP festgehaltenen strategischen Entwicklungsvorstellungen des Kantons seien ein zentrales Element für die Festlegung der Bauzonengrösse, namentlich dessen Überlegungen zur gesamthaften Grösse der Siedlungsfläche und ihrer Verteilung im Kanton sowie zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr (Art. 8a Abs. 1 lit. a und b RPG). Mit der Revision des RPG und des KRP im Jahr 2014 werde der Einzonungsbedarf nicht mehr in Fortschreibung der vergangenen Entwicklung einer Gemeinde festgelegt, sondern die räumliche Entwicklung solle aktiv in eine bestimmte Richtung gelenkt werden. Das Siedlungswachstum solle über den KRP bis 2035 auf den ganzen Kanton verteilt und so die Siedlungsentwicklung gesteuert werden. Der KRP sehe vor, die Entwicklung im Wesentlichen auf die Hauptentwicklungsachsen (entlang der Bahnlinien und Nationalstrassen) und den bestehenden urbanen und ländlichen Zentren zu konzentrieren. Zentral dabei sei, dass die Raumstrategie – im Sinn einer gesamtkantonal angestrebten Entwicklung – nicht in jedem Fall die lokale Nachfrage-Situation abbilde resp. berücksichtige, sondern im Wesentlichen eine Angebots-Strategie sei. Die Entwicklung solle nicht überall möglich sein, wo die aktuelle Nachfrage hinzeige, sondern die Entwicklung solle zum Wohl des ganzen Kantons mittel- bis langfristig in die Zentren und Achsen gelenkt werden. Es sei deshalb nicht entscheidend, dass die Gemeinde C._____ in den letzten Jahren schneller gewachsen sei als das im KRP zugestandene Wachstum. Der KRP begrenze denn auch nicht das Einwohnerwachstum der Gemeinde, sondern die Bauzonenausdehnung. Innerhalb der bestehenden Bauzonen könne die Gemeinde verdichten und insofern auch über die im KRP festgelegte Einwohnerzahl 2035 hinauswachsen. Die Beschwerdeführerin verkenne, dass die Gemeinde C._____ noch sehr viele Bauzonen habe, die ein Wachstum zuließen. Von den 5,7 ha, die rückgezont werden müssten, würden mangels genügend geeigneter Grundstücke lediglich rund 1,5 ha effektiv rückgezont.

In seiner Vernehmlassung weist der Regierungsrat überdies darauf hin, er habe im Rahmen der Rückzonungsstrategie vom 30. Januar 2020 das prognostizierte Wachs-

tum (mittleres Szenario) von 450'000 auf 480'000 (inkl. einer Berechnungsunschärfe von 3 % [vgl. auch Stellungnahme der Dienststelle rawi vom 22.11.2021]) gemäss hohem Szenario erhöht. Das erlaubte Wachstum für die Beurteilung der Bauzonengrösse werde gemäss dem KRP mittels Gemeindekategorien auf die Gemeinden verteilt (Lenkungsfunktion des KRP). Die aktualisierte Bevölkerungszahl der Gemeinde C._____ sei somit nicht relevant für das erlaubte Wachstum der Bauzonen. Innerhalb der Bauzonen beschränke der KRP 2015 das Wachstum nicht. Die Revision des KRP habe 2020 gestartet.

6.3.

6.3.1. Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG). Der Richtplan bestimmt somit, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll. Sodann zeigt der Richtplan, wie die Siedlungsfläche im Kanton verteilt sein soll (vgl. Tschanen, a.a.O., Art. 8a RPG N 7 f. mit Hinweisen, a.z.F.). Die örtlich differenzierte Zuweisung von Siedlungsflächen bildet ein wirksames Mittel, die künftige Siedlungstätigkeit gezielt zu fördern, zu kanalisieren, wo nötig auch zu bremsen oder zu unterbinden. Der Kanton hat sich mit anderen Worten um die räumliche Steuerung der Siedlungsentwicklung zu bemühen. Hierbei verfügt er – immer im Rahmen seiner Raumentwicklungsstrategie – über einen erheblichen Gestaltungsspielraum.

Die Bauzonen sind nach Art. 15 RPG so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). Wie der Bedarf errechnet wird, lässt das Gesetz offen. Gemäss dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 RPG geht es um einen «voraussichtlichen» Bedarf. Es handelt sich daher nicht um eine mathematisch exakte Berechnung, sondern um eine Prognose (Aemisegger/Kissling, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, a.a.O., Art. 15 RPG N 47, mit Hinweisen a.z.F.).

6.3.2. Präzisierende Vorgaben enthält überdies Art. 5a der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1): Ergänzend zu den Festlegungen nach Art. 8a Abs. 1 RPG bestimmt der Kanton im Richtplan, von welcher Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten er zur Ermittlung seines Bauzonenbedarfes ausgeht (Abs. 1). Wachstumsannahmen über dem mittleren Szenario des Bundesamts für Statistik (BFS) für die Bevölkerungsentwicklung sind für die Bestimmung der im Kanton insgesamt benötigten Bauzonenkapazitäten zu berücksichtigen, soweit sie das hohe Szenario des BFS nicht überschreiten. Überschreiten sie dieses Szenario, so sind sie nur zu berücksichtigen, soweit die reale Entwicklung sie bestätigt hat (Abs. 2 lit. a) oder sie die Beschäftigten betreffen und der Kanton im Richtplan nachweist, dass seine Annahmen plausibler sind als diejenigen der BFS-Szenarien für das Wachstum der Wohnbevölkerung (Abs. 2 lit. b). Der Kanton erteilt im Richtplan die Aufträge, die nötig sind, um die Grösse und Lage der Bauzonen periodisch zu überprüfen und die notwendigen Massnahmen zu treffen (Abs. 3 lit. a), die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen und zu verdichten

(Abs. 3 lit. b), die für Rückzonungen vorgesehenen Flächen planungsrechtlich zu sichern (Abs. 3 lit. c) und zeitgerecht, spätestens aber fünf Jahre nach Festlegung der planungsrechtlichen Massnahmen, zum Mittel der Ersatzvornahme zu greifen, sofern die zuständige Gemeinde bis dahin keinen Beschluss zur Umsetzung gefasst hat (Abs. 3 lit. d). Kantone mit zu grossen Bauzonen zeigen zusätzlich, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie die Anforderungen nach Art. 15 RPG erfüllen werden. Sind die Bauzonen deutlich zu gross, so macht der Kanton die notwendigen Vorgaben, um die Bauzonen insgesamt zu verkleinern (Abs.4).

Die pro Einwohnerin und Einwohner und pro Beschäftigten-Vollzeitäquivalent beanspruchte Bauzonenfläche, die sich ein Kanton bei der Beurteilung seiner Wohn-, Misch- und Zentrumszonen nach Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG höchstens anrechnen lassen darf, entspricht nach Art. 30a RPV dem für die Gemeinden des Kantons ermittelten Werts. Ist der Wert für eine Gemeinde höher als der Wert, den die Hälfte der vergleichbaren Gebietseinheiten erreicht, so darf nur dieser tiefere Wert angerechnet werden.

6.3.3. Hinzuweisen ist ferner auf die Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB), welche von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) am 7. März 2014 und vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 17. März 2014 gestützt auf Art. 15 Abs. 5 RPG beschlossen wurden. Die in den Richtlinien dargestellte Methode ist massgebend für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen zum Thema Bauzonen, insbesondere bezüglich der gesamten Grösse der Bauzonen im Kanton. Für die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons auf die Gemeinden spielt diese Methode keine Rolle (TRB, Ziff. 2, S. 3).

6.3.4. Auf kantonaler Ebene erlässt der Kantonsrat gemäss § 7 Abs. 1 PBG als Teil des kantonalen Richtplans die behördenverbindlichen raumordnungspolitischen Zielsetzungen. Dazu zählen insbesondere die Raumstrukturen (Räume, Achsen, Zentren; lit. b), die Verteilung der erwarteten Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung auf die Raumstrukturen (lit. c) sowie die Entwicklungsziele und -strategien bezüglich Siedlung, Wirtschaft, Verkehr, Landschaft, Versorgung, insbesondere mit Energie und Entsorgung (lit. d).

Die Entwicklungsvorstellungen des KRP basieren auf dem jeweils aktuellen mittleren Bevölkerungsszenario der LUSTAT Statistik Luzern (nachfolgend: LUSTAT) für den Kanton Luzern, wobei im aktuellen Zeitpunkt das Szenario vom März 2015 herangezogen wird. Demnach geht der KRP von einem gesamtkantonalen Bevölkerungswachstum um knapp 60000 Einwohnerinnen und Einwohnern von 2014 bis 2035 auf dannzumal 450000 (Stand Ende 2014: 394604) Einwohnerinnen und Einwohnern aus, was einer Zunahme der Bevölkerung um insgesamt rund 14,5 Prozent innert 21 Jahren entspricht (KRP 2015, S. 19).

Laut dem KRP soll das zukünftige Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum primär durch die Siedlungsentwicklung nach innen erfolgen und dementsprechend in den bestehenden Bauzonen und durch Verdichtung stattfinden. Innerhalb der bestehenden rechtskräftigen Bauzonen wird das Wachstum deshalb nicht gebremst.

Um diese Entwicklung RPG-konform zu lenken, werden pro Gemeindekategorie durchschnittliche Werte des Bauzonenflächenbedarfs pro Einwohner (Siedlungsdichte) festgelegt, die von den Gemeinden anzustreben sind (Gemeinden, die diesen Durchschnittswert bereits erreicht oder unterschritten haben, müssen ihren spezifischen Wert wenigstens halten). Die Berechnung der durchschnittlichen Werte pro Gemeindekategorie erfolgt aufgrund der Bauzonen- und Einwohnerdaten per Ende 2014. Der durchschnittliche Bauzonenbedarf pro Einwohner (Wohn-, Misch- und Zentrumszone) wird zunächst für jede Gemeinde berechnet; anschliessend werden mittels Medianbildung die Werte pro Gemeindekategorie ermittelt und gerundet. Die so ermittelten und in der Koordinationsaufgabe R1-5 dargestellten Werte bleiben danach auch langfristig konstant (KRP 2015, S.33, a.z.F.). Um das Bauzonenwachstum räumlich differenziert zu lenken und Neueinzonungen RPG-konform beurteilen zu können, wird für jede Gemeindekategorie ein maximaler Wert für das der Bauzonenberechnung zugrundeliegende erwartete Bevölkerungswachstum festgelegt. Für Gemeinden der Gemeindekategorie L3 liegt der jährliche Wachstumswert für Neueinzonungen unter der gesamtkantonale erwarteten durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (J), mithin bei J 0,25 %. Die Wachstumsrate J beträgt gemäss der Koordinationsaufgabe R1-5 (KRP 2015, S. 37 ff.) 0,75 % pro Jahr bis 2030 bzw. 0,65 % pro Jahr bis 2035 (vgl. Kapitel Z2-1). Die durchschnittliche kantonale jährliche Wachstumsrate J wird künftig gestützt auf das jeweils aktuelle Szenario der LUSTAT überprüft und alle 4 bis 5 Jahre im Richtplan aktualisiert. Eine Anpassung kann auch früher erfolgen, falls die aktualisierten LUSTAT-Szenarien dies notwendig machen (KRP 2015, Koordinationsaufgabe R1-5, S. 39).

6.3.5. In Bezug auf die Gemeinde C._____ führt der angefochtene Entscheid an, dass diese per Ende 2014 eine Einwohnerzahl von 2'287 aufgewiesen habe. Unter Anwendung einer jährlichen Wachstumsrate von 0,7 % (für Gemeinden der Kategorie L3 gemäss dem hohen Bevölkerungswachstumsszenario) beziffere sich die relevante Einwohnerzahl für 2035 demnach auf 2'727 Einwohner. Die theoretische Einwohnerkapazität gemäss dem kommunalen Zonenplan betrage 3'083 Einwohner. Diese Zahlen werden von der Beschwerdeführerin weder bestritten noch sind Hinweise erkennbar, welche berechtigte Zweifel an der Richtigkeit dieser Berechnung begründen könnten. Die theoretische Überkapazität beträgt demnach 356 Einwohner. Gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin verzeichnete die Gemeinde C._____ per 30. September 2021 eine Einwohnerzahl von 2'757 (vgl. auch Jahresstatistik der Einwohnerkontrolle 2020/2021, gemäss welcher per 2021 die Einwohnerzahl 2'763 betrug). Gemäss LUSTAT weist die Gemeinde C._____ Ende 2020 noch eine ständige Wohnbevölkerung von 2'662 Personen auf. Allerdings fällt auf, dass die Zahl der ständigen Wohnbevölkerung in der Gemeinde in den Jahren 2011 / 2012 und 2014 / 2015 stagnierte oder leicht abnahm (www.lustat.ch/daten/gemeindeprofile, C._____). Dennoch ist der Trend für eine Zunahme der Bevölkerungszahl seit 2017 stabil und erstellt.

6.3.6. Eine Aktualisierung des Richtplans aufgrund neuer Prognosen für den Kanton Luzern von Lustat bzw. der BFS-Bevölkerungsszenarien wurde zwar noch nicht vorgenommen; sie ist aber Bestandteil der laufenden Revision des

kantonalen Richtplans. Die Vorinstanz stellt denn unter Verweis auf die Stellungnahme der Dienststelle rawi vom 22. November 2021 auch nicht in Abrede, dass die aktuellen Prognosen für die Jahre 2020 – 2050 bei einem hohen Szenario für das 2035 von einer Bevölkerungsanzahl für den Kanton Luzern von ca. 484'076, bei einem mittleren Szenario von 466'768 und beim tiefen Szenario von 449'496 ausgehen. Diese Schwankungen der Bevölkerungsszenarien wurden indessen im Rahmen der Rückzonungsstrategie berücksichtigt. Wie dem Schlussbericht an den Regierungsrat vom 30. Januar 2020 (https://baurecht.lu.ch/-/media/Baurecht/Dokumente/Rueckzonung/Rckzonungsstrategie_Schlussbericht_30_Januar.pdf?la=de-CH, zuletzt eingesehen am 26.7.2022) entnommen werden kann, wurde bei der Ermittlung der Rückzonungsgemeinden auf diese erhöhte Bevölkerungsanzahl bzw. auf das Szenario hoch (480'000 inkl. 3 % Berechnungsunschärfe) abgestellt. Insofern fand eine Aktualisierung der Bevölkerungswachstumsszenarien bei der Festlegung der Rückzonungsgemeinden statt. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das hier berücksichtigte hohe Szenario für den Kanton nur überschritten werden darf, soweit die reale Entwicklung eine solche Überschreitung bestätigt hat (Art. 5a Abs. 2 lit. a RPV). Die aktualisierte Anwendung des hohen Szenarios erweist sich mithin als zulässig. Eine diesbezügliche Verletzung des Richtplans ist daher zu verneinen.

Aber unabhängig von dieser Aktualisierung der Bevölkerungsdaten im Rahmen der Rückzonungsstrategie kann nicht gesagt werden, dass auf das dem KRP 2015 basierende kantonale Bevölkerungswachstumsszenario oder die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen nicht mehr abzustellen wäre. Insbesondere lässt sich solches nicht aus der isolierten Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung einer einzelnen Gemeinde ableiten. Da dem KRP eine gesamtkantonale Sicht zugrunde liegt, erfolgt die von der Beschwerdeführerin gewünschte Überprüfung der jährlichen Zuwachsrates nicht einfach gemeindeweise, sondern – entsprechend der bestehenden Konzeption des KRP 2015 – pro Gemeindekategorie. Zudem ist mit dem Regierungsrat darauf zu verweisen, dass der KRP 2015 – ausgerichtet auf seine namentlich raumordnungspolitische, raumstrukturelle und siedlungspolitische Zielsetzung – strukturelle Vorgaben hinsichtlich des Bevölkerungswachstums nach Gemeindekategorien enthält, welche sich auf die pro Gemeinde jeweils zulässige Grösse der Bauzonen auswirken. Die tatsächliche, gegenüber der dem KRP 2015 für die entsprechende Gemeindekategorie zugrundeliegende Wachstumsprognose allenfalls erhöhte Bevölkerungsentwicklung einer einzelnen Gemeinde kann nicht ohne Weiteres Anlass zur Relativierung dieser Zielvorgaben des Richtplans geben, da ansonsten die vom Kanton im KRP 2015 festgehaltene längerfristige Entwicklungsstrategie unterlaufen würde. Der Regierungsrat zeigt sodann mit nachvollziehbarer Begründung auf, dass sich die Zielvorgaben des KRP 2015 anhand Bevölkerungswachstumsprognosen zwar auf die Grösse der Bauzonen einer Gemeinde auswirken, nicht aber ein allfällig höheres Bevölkerungswachstum innerhalb der Bauzonen auf dem Weg der inneren Verdichtung verhindert wird. Oder anders gewendet: Der KRP 2015 legt die Grösse des Siedlungsgebietes für das Jahr 2035 fest (12'000 ha für den Kanton Luzern; KRP 2015, S1-1). Die räumliche Aufteilung dieser Siedlungsfläche wird aber nicht aufgrund der Bevölkerungswachstumswahlen vorgenommen, die jährlichen Schwankungen unterworfen sind, sondern insbesondere anhand der im KRP 2015 definierten

Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur (KRP 2015, R1 [vgl. vorne E. 5.3.1]) und der ermittelten Wachstumsrate. Aufgrund dieser Verteilung auf die jeweiligen Gemeindekategorien kann sich jede einzelne Gemeinde entwickeln. In Anbetracht dieser im Richtplan festgelegten Vorgehensweise ist folglich nicht entscheidend, dass die Bevölkerung der Gemeinde C. _____ zwischenzeitlich angestiegen ist. Deshalb hilft es der Beschwerdeführerin auch nicht weiter, wenn sie betont, die realen Entwicklungen zeigten, dass das angenommene Wachstumsszenario bereits jetzt übertroffen werde.

Entscheidend ist mithin, dass die Entwicklung innerhalb der so bestimmten erlaubten Bauzonen unabhängig von den Wachstumswerten oder der jährlichen Bevölkerungsentwicklung von der Gemeinde selbst vorgenommen werden kann (R1-5). Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die inneren Verdichtungsmöglichkeiten in der Gemeinde C. _____ seien rein theoretischer Natur, geht sie diesbezüglich bloss auf bereits bebaute Grundstücke ein und hält fest, die Gemeinde weise weitgehend eine relativ junge Bausubstanz auf. Bei zahlreichen Grundstücken handle es sich um Einfamilienhäuser an Hanglage. Dabei lässt sie ausser Acht, dass innere Verdichtung nicht nur auf bereits überbauten Grundstücken stattfinden kann. Gerade in Gemeinden mit vielen unbebauten Grundstücken, die aufgrund ihrer Lage innerhalb des Siedlungsgebietes nicht zurückgezont werden können, ist es umso wichtiger, die noch vorhandenen grösseren und unüberbauten Teile der Bauzone konsequent zurückzuzonen. Nur so steigt der Druck, die Baulücken zu füllen und die weitere Zersiedlung zu stoppen (vgl. Bühlmann, Rückzonungen sind facettenreich, VLP-ASPAN Inforum Nr. 2/13, S. 4). Die Vorinstanz wies in diesem Zusammenhang denn auch darauf hin, dass es in der Gemeinde C. _____ relativ viele unbebaute Parzellen gebe, wovon sich die meisten inmitten der Bauzone befänden. Sie verweist dabei auf die Stellungnahme der Dienststelle rawi vom 13. Juli 2018 und die daran angehängte Skizze. Daraus geht nachvollziehbar hervor, dass per 2016 zahlreiche Grundstücke in der Bauzone unbebaut waren. Dass diese Feststellungen unzutreffend wären oder die zuständige kantonale Fachbehörde gewichtige Aspekte dabei ausser Acht gelassen hätte, ist nicht ersichtlich und vermag auch die Beschwerdeführerin nicht überzeugend aufzuzeigen. Daher kann darauf abgestellt werden. Vor diesem Hintergrund lassen künftige bzw. bei der Baubewilligungsbehörde allenfalls bereits eingereichte Bauprojekte auf diesen Grundstücken eine innere Verdichtung im von der Vorinstanz beschriebenen Sinn zu, was es der Gemeinde C. _____ ermöglicht, mittels solcher Entwicklungsoptionen (KRP 2015, S1-3) eine steigende Bevölkerungszahl zu beherbergen. Im Übrigen ist zu präzisieren, dass die von der Beschwerdeführerin eingebrachte Beschränkung der Anrechnung der bei Anwendung des Medianwerts erreichbaren zusätzlichen Kapazitäten auf einen Drittel nicht für unüberbaute Grundstücke gilt (vgl. TRB, Ziff. 3.3, S. 7). Vor diesem Hintergrund ist nicht erkennbar, dass es bei der Gemeinde C. _____ ausgeschlossen wäre, die steigende Bevölkerungszahl (vgl. E. 6.3.5) mittels Massnahmen der inneren Verdichtung oder anderer Optionen zu bewältigen.

6.3.7. Ferner ist in grundsätzlicher Hinsicht auch anzumerken, dass Bund und Kantone bezüglich der Entwicklungsvorstellungen im Zusammenhang mit der Dimension der Bauzonen eine längerfristige Perspektive verfolgen. So geht auch aus

den TRB hervor, dass die für die Beurteilung der kantonalen Bauzonen maximal anrechenbare Bauzonenflächenbeanspruchung grundsätzlich einmalig berechnet wird (TRB Ziff. 3.2, S. 6). Die maximal anrechenbaren Werte pro vergleichbarer Gebiets-einheit werden daher nicht laufend aktualisiert (TRB Ziff. 3.4, S. 7). D.h. die in 15 Jahren erwarteten Einwohner werden aufgrund der aktuellen Zahlen – die TRB stellen hierbei auf diejenigen Daten ab, welche für die Bauzonenstatistik Schweiz 2012 vorlagen (TRB, Ziff. 3.2, S. 4) – und des prozentualen Wachstums der Zahl der Einwohner gemäss dem gewählten Szenario berechnet. Das Gesetz verlangt, die Bauzonengrösse am Bedarf in 15 Jahren auszurichten. Dies ist mit so vielen Unwäg-barkeiten verbunden, dass es sich zwangsläufig nur um eine Schätzung handeln kann. Diese Unsicherheit spiegelt sich in der Breite der Annahmen, welche die Kantone treffen können, und in den für sie insgesamt vorteilhaften Grenzen der Vorgaben des Bundes. Sind die Annahmen einmal getroffen, so ist der nächste Schritt eine eigent-liche Berechnung, auch wenn sie im Bewusstsein erfolgt, dass die Annahmen einem erheblichen Wandel unterworfen sind. Geht der Kanton davon aus, dass die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner stärker wachsen wird, als dies das hohe Szenario des BFS vorsieht, so kann er ein entsprechendes Eventualszenario in den Richtplan auf-nehmen (TRB, Ziff. 3.4 sowie Fn.13, S. 7 f.). Dieser Aspekt wird Gegenstand der laufenden Richtplanrevision sein.

6.3.8. Soweit die Beschwerdeführerin dem Regierungsrat schliesslich vorwirft, Art. 15 Abs. 1 RPG resp. den KRP verletzt zu haben, indem er der Gemeinde C._____ für die nächsten 15 Jahre kein Wachstum mehr zugestehe, kann ihr nicht gefolgt werden. Denn mit der Festlegung der Siedlungsfläche und deren Verteilung soll – wie erwähnt – die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden bereits auf kantonaler Stufe gesteuert und begrenzt werden. Die kantonalen Richtpläne schränken zur Erreichung dieser Ziele und Entwicklungsvorstellungen den Ermes-sensspielraum der Gemeinden in Bezug auf die Siedlungsentwicklung und insbeson-dere die Dimensionierung der Bauzonen erheblich ein (Aemisegger/Kissling, in: Pra-xiskommentar RPG: Nutzungsplanung, a.a.O., Art. 15 RPG N 23 mit Hinweisen). Demgegenüber bleibt es den betroffenen Gemeinden unbenommen, ein Wachstum mittels der Förderung kompakter und dichter Siedlungsformen (S2-3) zu realisieren. Insofern wird das Wachstum der Gemeinden nicht beschränkt oder ihnen gar eine Einwohnerabnahme aufgezwungen.

6.4. Nach dem Gesagten ist erstellt, dass es auch in Anbetracht des berücksich-tigten hohen Bevölkerungsszenarios (inkl. der Berechnungsunschärfe) im Rahmen der Rückzonungsstrategie bei der Feststellung bleibt, dass die als Rückzonungsge-meinden erkannten Gemeinwesen über zu grosse Bauzonen verfügen und weiterhin als Rückzonungsgemeinden zu qualifizieren sind. Der Richtplan beabsichtigt, an-hand von verschiedenen Kriterien die räumliche Entwicklung auf die verschiedenen Gemeindekategorien zu verteilen. Der Bevölkerungsentwicklung der einzelnen Ge-meinde kommt daher nur untergeordnete Bedeutung zu. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Lenkungswirkung mittels der Verteilung auf die jeweiligen Gemein-dekategorien rechtswidrig sein sollte. Damit ist für die Schlussfolgerung, dass die Gemeinde C._____ als ländliche Gemeinde der Kategorie L3 eine Rückzo-

nungsgemeinde ist, nicht von Relevanz, dass ihre Bevölkerungszahl in den letzten Jahren in der dargestellten Weise angestiegen ist. Entscheidend bleibt nach dem KRP 2015, wie gross das erlaubte Mass an Siedlungsfläche (Bauzonen) ist, welche ihr namentlich unter Berücksichtigung der Gemeindekategorie L3 zuzugestehen ist, um die angestrebte Siedlungsentwicklung im Kanton Luzern zu erfüllen. Bei dieser zulässigen Vorgehensweise ist nach Lage der Akten erstellt, dass – auch bei Berücksichtigung des Bevölkerungswachstumsszenarios «hoch» – ein (theoretischer) Rückzonungsbedarf von 5,7 ha ermittelt wurde, der sich auf fach- sowie sachgerechte Berechnungen stützen kann (vgl. Amtsbericht der Dienststelle rawi vom 23.9.2020), die im Übrigen nicht weiter substantiiert beanstandet werden. Im Vorprüfungsbericht vom 27. Juni 2019 wurde gemäss damaliger Berechnung mit LUBAT (Luzerner-Bauzonen-Analyse-Tool) gar noch eine Fläche von 6,1 ha ausgewiesen. Eine steigende Bevölkerungszahl in der Gemeinde C. _____ ändert an dieser Feststellung nichts. Innerhalb des erlaubten Masses an Bauzonen steht es aber der Gemeinde C. _____ frei, mittels innerer Verdichtung dafür zu sorgen, dass die gestiegene Bevölkerungszahl entsprechenden Raum findet. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde C. _____ als Rückzonungsgemeinde qualifiziert wurde.

7.

7.1. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, der Regierungsrat verstosse gegen die Kriterien, nach denen ein Grundstück rückgezont werden dürfe. Anlässlich eines Augenscheins habe der Regierungsrat hinsichtlich des Grundstücks Nr. D. _____ festgestellt, dass dieses unmittelbar ans Dorfzentrum an die Schulhäuser grenze und sich in unmittelbarer Nähe des Grundstücks eine Bushaltestelle befinde. Das Grundstück sei mit Werkleitungen und strassenmässig vollständig erschlossen, wobei eine alternative Erschliessung zusätzlich geprüft worden sei. Es liege keine erschwerte Bebaubarkeit vor, weshalb sich das Baugrundstück für eine Überbauung eigne. Dass eine geringe Nähe zum Dorfzentrum kein zwingender Grund für die Zuweisung eines Grundstücks zur Bauzone sei, verstehe sich bei einer durch Landwirtschaft geprägten Kleinstgemeinde mit grossen Bauzonenreserven, nicht aber bei einer mittelgrossen oder grösseren Gemeinde wie C. _____. Der einzige Grund für die Rückzonung liege in der Grundstücksgrösse.

7.2. Der Regierungsrat hält im angefochtenen Entscheid in Bezug auf die Kriterien der raumplanerischen Kriterien einer Rückzonung des Grundstücks Nr. D. _____ fest, dass das Grundstück bei einer Fläche von 12'137 m² (gemäss Angaben im GRAVIS beträgt die grundbuchliche Fläche aber 12'417m²) unüberbaut sei. Wie sich aus der Vorgeschichte ergebe, seien bereits einmal ein Gestaltungsplan (1999), ein Bauprojekt für sieben Einfamilienhäuser (2006) und eine Zufahrtsstrasse (2007) bewilligt worden. Diese Bewilligungen seien unbenutzt verfallen. Das Grundstück liege zentrumsnah, wenn auch an etwas erhöhter Lage. In dessen unmittelbarer Nähe befänden sich ein Schulhaus und ein Kindergarten, das Einkaufszentrum U. _____ (Entfernung 180 m), die Gemeindeverwaltung (Entfernung 150 m) und eine Bushaltestelle. Ein Kreisel liege rund 120 m vom

Grundstück entfernt. Gleichzeitig liege das Grundstück aber auch am nördlichen Siedlungsrand an der Y._____-Strasse Richtung Z._____. Nördlich grenze es an das vergleichsweise kleine Grundstück Nr.O._____. Anschliessend folge das AA._____-Wäldli und entlang der Kantonsstrasse eine Grünzone. Weiter nördlich jenseits des Walds seien je eine isolierte Mischzone und eine Arbeitszone gelegen. Für das Grundstück Nr. D._____ bestehe keine erschwerte Bebaubarkeit. Massgebend sei hauptsächlich die Lage des Grundstücks Nr. D._____ innerhalb der Bauzone. Das Grundstück sei zwar im Wesentlichen von Bauzonen umschlossen. Im Norden und im Südosten grenze es an zwei Waldpartien. In westlicher Richtung sei es mit einer Stützmauer von der etwas tieferliegenden Kantonsstrasse abgegrenzt. Jenseits der Y._____-Strasse befänden sich ebenfalls Bauzonen. Mit einer Fläche von rund 12'000 m² liege gemäss Rechtsprechung aber keine Baulücke vor, sondern aufgrund seiner Grösse sei das Grundstück vorzugsweise zurückzuzonen.

7.3. Ob eine konkrete Fläche als Rückzonungsfläche geeignet ist, gilt es laut der Aktennotiz des BUWD vom 8. November 2018 (vgl. BUWD, Merkblatt Rückzonung im Kanton Luzern, abrufbar unter https://baurecht.lu.ch/-/media/Baurecht/Dokumente/Rueckzonung/Merkblatt_Rckzonung_Kanton_Luzern.pdf?la=de-CH, zuletzt besucht am 26.7.2022) aufgrund ihrer raumplanerischen Zweck- und Verhältnismässigkeit zu beurteilen. Als massgebende Zweckmässigkeitskriterien nennt das BUWD die Folgenden:

- Unüberbaute Bauzonenfläche
- Lage innerhalb der Gemeinde
- Lage in der Bauzone
- Erschliessung nach Art. 19 RPG
- Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr
- erschwerte Bebaubarkeit

Hinzu kommen die nachstehenden Kriterien der Verhältnismässigkeit einer Rückzonung:

- Dauer des Bestands der Bauzone
- Dauer des Bestands eines rechtskräftigen Gestaltungs- oder Bebauungsplans
- Bauabsichten

Dieser Katalog lässt erkennen, dass damit teilweise graduelle Einstufungen und somit auch abwägende Überlegungen einhergehen, die jeweils im Einzelfall zur Bejahung resp. Verneinung des Rückzonungspotentials der entsprechenden Flächen führen. Die aufgezählten Kriterien können zudem offenkundig nicht kumulativ verstanden werden. Mithin ist eine Rückzonung nicht bereits ausgeschlossen, wenn bloss eines oder einzelne dieser Kriterien dagegensprächen, solange entsprechend stark zu gewichtende Argumente für eine Rückzonung vorgebracht werden (Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 20 156 und 7H 20 157, beide vom 19.2.2021 E. 7.2.2). Zu bedenken ist auch, dass einige der erwähnten Kriterien gegebenenfalls für eine Rückzonung sprechen, je eher sie zu bejahen sind. Nicht bezüglich jedes Kriteriums ist indessen der Umkehrschluss gleichermassen angebracht. Es gilt eine Gesamtbeurteilung

unter Einbezug aller genannten Kriterien vorzunehmen. Diesbezüglich kann auf die allgemeinen Erwägungen des angefochtenen Entscheids verwiesen werden, welcher die Rechtslage zur Frage der raumplanerischen Zweckmässigkeit einer Rückzonung korrekt darstellt (angefochtener Entscheid A/III Ziff. 1-6).

7.4.

7.4.1. Beim streitbetroffenen Grundstück Nr. D._____ handelt es sich um eine unüberbaute Fläche von 12'417 m² (zur Differenz in der Flächenangabe im angefochtenen Entscheid und der Bezifferung der grundbuchlichen Fläche im GRAVIS vgl. E. 7.2). Aus den Akten geht hervor, dass auf dem heutigen Grundstück Nr. D._____ – teilweise gestützt auf von Rechtsvorgängerinnen der Beschwerdeführerin eingereichte Gesuche – ein Gestaltungsplan (vgl. Genehmigung Gestaltungsplan «V._____» vom 19.11.1999 sowie Genehmigung Änderung Gestaltungsplan «V._____» vom 20.1.2006) genehmigt sowie Bewilligungen für den Neubau von sieben Mehrfamilienhäusern (vgl. Entscheid Nr. 2006/02 vom 20.1.2006) und für den Neubau der Erschliessungsstrasse «AB._____» mit Grundstückentwässerung (vgl. Entscheid Nr. 2007/13 vom 1.6.2007) erteilt wurden. Diese wurden in der Folge indessen nicht realisiert. Damit handelt es sich beim streitbetroffenen Grundstück um eine unüberbaute Fläche, welche mit 12'417 m² ein beträchtliches Ausmass besitzt, dessen Bedeutung mit Blick auf die hohe Diskrepanz zwischen dem Gesamtmass der überdimensionierten Bauzonen der Gemeinde (5,7 ha) und den in der streitbetroffenen Ortsplanung zurückgezonten Flächen (1,5 ha) umso höher wiegt.

7.4.2. Die Lage des Grundstücks Nr. D._____ innerhalb der Gemeinde wird im angefochtenen Entscheid als zentrumsnah bezeichnet, wenn auch an etwas erhöhter Lage. In einem Radius von 180 m liegen Schulhaus, Kindergarten, das Einkaufszentrum U._____, die Gemeindeverwaltung und eine Bushaltestelle. Aus dem Zonenplan geht hervor, dass sich das Grundstück nordwestlich des unweit gelegenen zentralen Kreisels befindet. Die zentrumsnahe Lage ist mithin zu bejahen. Sie ist indessen mit Blick auf die Anordnung der Bauzonen in Bezug auf das Ortszentrum mit dem Regierungsrat auch zu relativieren. Denn der Zonenplan zeigt eine gegenüber dem Ortszentrum insofern asymmetrische Siedlungsverteilung auf, als sich das Siedlungsgebiet schwerpunktmässig entlang der AQ._____ und der L._____ -Strasse in südöstlicher bzw. südwestlicher Richtung befindet. Insbesondere im nordwestlichen Bereich entlang der Y._____ -Strasse, wo das Grundstück Nr. D._____ liegt, präsentiert sich die Siedlungskonzentration demgegenüber als ausgedünnt. Es trifft zwar zu, dass das Grundstück praktisch allseitig von Bauzonen umgeben ist, was auch die Vorinstanz festgehalten hat. Indessen handelt es sich dabei insbesondere im nördlichen und nordöstlichen Bereich (Grundstücke Nrn. O._____ und P._____, beide GB C._____) bloss um einzelne Grundstücke, welche zudem wesentlich kleinere Flächen aufweisen als das Grundstück Nr. D._____. Auf den Grundstücken Nrn. O._____ und P._____ befinden sich zudem nur einzelne Bauten. Die weiter nördlich gelegenen Misch- und Arbeitszonen schliessen sodann nicht

unmittelbar an die streitbetroffene Fläche an, sondern sind durch einen Wald vom streitbetroffenen Grundstück getrennt.

Diese Lage des Grundstücks innerhalb der Gemeinde C._____ spricht eher für einen Verbleib in der Bauzone. Umgekehrt schliesst sie aufgrund der bisherigen Siedlungsentwicklung eine Rückzonung nicht von vornherein aus. Auch die Auffassung der Vorinstanz, das streitbetroffene Grundstück liege am Siedlungsrand von C._____, ist mit Blick auf das Gesagte vertretbar.

7.4.3. Fest steht sodann, dass die gesamte Parzelle unüberbaut ist und eine Überbauung – trotz entsprechender von Rechtsvorgängern initiierteter Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren – nie realisiert wurde. Die Parzelle Nr. D._____ ist insofern eine unüberbaute Bauzonenfläche und erfüllt damit das entsprechende Kriterium im Zusammenhang mit der Beurteilung der raumplanerischen Zweckmässigkeit der streitbetroffenen Rückzonung.

7.4.4. Klar für eine Rückzonung spricht sodann die Grösse dieser Parzelle mit 12'417 m². Das Ziel, grössere unbebaute Gebiete innerhalb der Bauzonen zu vermeiden, ergibt sich bereits aus dem Bundesrecht. Demnach sind die Siedlungen zu konzentrieren (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG) und der Landwirtschaft möglichst grosse zusammenhängende Flächen zuzuweisen (Art. 16 Abs. 2 RPG).

Der vom BUWD beauftragte Gutachter Lukas Bühlmann befasst sich in seinem Gutachten unter anderem mit der Frage der Zweckmässigkeit von Rückzonungen kleinerer Flächen im Siedlungsgefüge (S. 26 ff.). Er kommt zum Schluss, dass es zwar grundsätzlich wenig Sinn mache, einzelne unbebaute Parzellen, die von bebauten Flächen umgeben sind, zurückzuzonen. Um den Rückzonungsauftrag des RPG erfüllen zu können, könnten indessen nicht nur grosse unbebaute Flächen einer Landwirtschaftszone zugewiesen werden, sondern es seien auch Flächen in Betracht zu ziehen, welche einzelnen raumplanerischen Zielen und Grundsätzen zuwiderlaufen würden. Dies könne zu besonderen Siedlungsmustern führen, beispielsweise zu Flickenteppichen, in denen sich Bauzonen und Nichtbauzonen auf relativ kleinen Flächen abwechseln und ein «Leopardenmuster» bilden oder es könnten «Zahnlücken» am Siedlungsrand entstehen, wenn einzelne Parzellen am Rand einer Bauzone zurückgezont würden. Solche Siedlungsmuster liessen sich in Gemeinden mit zu grossen Bauzonen nicht vermeiden und seien – unter dem Vorbehalt von Ausnahmefällen beispielsweise bei besonderen Vertrauensgründen oder Ungleichbehandlungen – kein Grund, auf Rückzonungen zu verzichten (vgl. Rechtsgutachten Bühlmann, S. 28).

Diese Ausführungen im Rechtsgutachten zur Abwägung der raumplanerischen Interessen sind in Bezug auf die Überprüfung einer Rückzonung nachvollziehbar und schlüssig. Auch für das Kantonsgericht steht fest, dass ein besonders hohes Interesse an der von Bundesrechts wegen gebotenen Reduktion überdimensionierter Bauzonen nach Art. 15 Abs. 2 RPG besteht, welchem in der Interessenabwägung entsprechendes Gewicht beizumessen ist. Wie eingangs erwähnt, sind grössere unbebaute Gebiete innerhalb der Bauzonen zu vermeiden; ebenso wie die Zerstückelung des Kulturlands (Art. 15 Abs. 4 lit. c RPG).

7.4.5. Die Grösse der Parzelle Nr. D._____ steht sodann auch ihrer Qualifikation als Baulücke entgegen. Baulücken sind gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einzelne unbebaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen (BGer-Urteil 1C_275/2014 vom 1.10.2014 E. 2.4). Neben der grossen, unbebauten Fläche spricht auch ihre Lage (vgl. vorne E. 7.4.2) gegen eine solche Baulücke (vgl. BGE 132 II 218 E. 4). Es geht hier folglich nicht darum, eine Baulücke zu füllen und so die weitere Zersiedlung zu stoppen. Auch die Lage der unbebauten Parzelle untermauert mithin die Eignung als Rückzonungsfläche.

7.4.6. Die Kriterien «Erschliessung nach Art. 19 RPG und Art. 32 Abs. 3 RPV» und insbesondere die «öV-Erschliessung» decken sich mit dem Anliegen des (revidierten) RPG, unnötige Erschliessungsinfrastruktur zu vermeiden und Siedlungsentwicklung und Verkehr besser aufeinander abzustimmen (vgl. Aktennotiz des BUWD vom 8.11.2018, S. 2).

7.4.6.1. Zur Erschliessung führt die Vorinstanz hinsichtlich der Parzelle Nr. D._____ aus, die Frage, ob das Grundstück strassenmässig erschlossen sei, nehme in den Rechtsschriften einen grossen Raum ein. Gemäss unwidersprochen gebliebenen Aussagen des Rechtsanwalts der Beschwerdeführerin am Augenschein seien die übrigen Erschliessungsanlagen vorhanden. Die Tatsache, dass bereits einmal eine Baubewilligung erteilt worden sei, lasse darauf schliessen, dass zumindest im Grundsatz eine tatsächliche Erschliessung mit Strassen vorliege. Auch die erforderlichen privaten Fahrwegrechte lägen vor. Umstritten sei aber, ob die Erschliessung für 50 Wohnungen über die AC._____ - und AD._____ -Strasse, die teilweise nur 4 m breit sei, den heutigen Ansprüchen genüge; dies mit Blick auf die Lage einer Schule mit 200 Kindern, welche die Erschliessungsstrasse queren müssten. Da die für eine alternative Erschliessung direkt ab der Kantonsstrasse erforderliche Rodungsbewilligung nicht habe in Aussicht gestellt werden können, sei die Erschliessung insgesamt ein offener Punkt, der nochmals vertieft abgeklärt werden müsste. Es sei davon auszugehen, dass heute noch keine öffentlichrechtliche, rechtsverbindlich geregelte Erschliessung vorliege.

Bezüglich der öV-Erschliessung führt die Vorinstanz aus, C._____ sei der öV-Angebotsstufe 4 (Skala von 1-5) zugewiesen, die Gemeinde habe ein flächendeckendes Angebot aufgrund starker Nachfrage in grossen und dicht besiedelten Gebieten (Mindestangebot: Tagsüber i.d.R. durchgehender 15-Takt auf den Hauptverkehrslinien, Kurspaare/Std.: mind. 4, Kurspaare/Tag: 62-127). Gemäss WebGIS öV-Güteklassen des Bundesamts für Raumentwicklung habe das Grundstück die Klasse C-mittelmässige Erschliessung. Die öV-Erschliessung sei somit mittelmässig bis gut. Dies gelte auch für die öV-Erschliessung über die rund 150 m entfernte Bushaltestelle «AS._____».

7.4.6.2. Die Ausführungen der Vorinstanz im Zusammenhang mit der erteilten Gestaltungsplangenehmigung vom 19. November 1999, der Bewilligung für den Neubau von sieben Mehrfamilienhäusern vom 20. Januar 2006 und der Bewilligung für den

Neubau der Erschliessungsstrasse «AB. _____» mit Grundstückentwässerung vom 1. Juni 2007 sind nachvollziehbar. Die strassenmässige Erschliessung des Gestaltungsplans über die AC. _____ - und über die AD. _____ -Strasse wurde gemäss damaliger Rechtslage geprüft und bewilligt. Ob diese Erschliessung angesichts der heute geltenden Rechtslage und Rechtsprechung erneut erteilt würde, ist mit Blick auf die Verkehrssicherheit zumindest fraglich, kann aber im vorliegenden Verfahren – da projektabhängig und daher hypothetisch – ohnehin nicht abschliessend geklärt werden. Immerhin sei daran erinnert, dass sich die Zufahrt nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Fläche zu richten hat, die sie erschliessen soll. Bei der Beurteilung dieser Frage steht den kantonalen und kommunalen Behörden ein erhebliches Ermessen zu (Jeannerat, in: Praxiskomm. RPG: Nutzungsplanung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2016, Art. 19 RPG N 17 und 22 ff., a.z.F.). Die Zufahrt muss für die betreffende Nutzung hinreichend, das heisst auf die zonengerechten Baumöglichkeiten abgestimmt sein. Sie muss die örtlichen Verhältnisse berücksichtigen und die Verkehrssicherheit aller Benutzer (Fussgänger, Radfahrer, Personenwagen, öffentliche Dienste wie Sanität, Feuerwehr, Kehrrichtabfuhr) gewährleisten. Demzufolge hängen die Anforderungen, die an eine Erschliessung oder eine hinreichende Zufahrt zu stellen sind, wesentlich von der Art und Anzahl der zu erschliessenden Gebäude resp. der darin zu verwirklichenden Geschossflächen ab. Soweit der Ausbaustandard von Strassen zu beurteilen ist, sind hierfür in der Regel die Normen der Vereinigung der Schweizerischen Strassenfachleute (VSS-Normen) heranzuziehen (u.a. die VSS-Norm SN 640 045 und ihre Unterscheidung zwischen Quartiererschliessungsstrassen [bis zu 300 Wohneinheiten], Zufahrtsstrassen [bis zu 150 Wohneinheiten] und Zufahrtswege [bis zu 30 Wohneinheiten]), wobei diese Normen keine Gesetzeskraft haben sowie nicht allzu schematisch und starr zu handhaben sind (BGer-Urteil 1C_30/2010 vom 2.11.2010 E. 3.3 mit Hinweisen). Gerade mit Blick auf die Verkehrssicherheit, insbesondere auch in Bezug auf den Begegnungsfall mit Personen- oder Lastwagen, werden diese Zweifel an der Erfüllung von Art. 19 RPG nach aktueller Rechtslage zusätzlich untermauert. Aus der Stellungnahme der Dienststelle rawi vom 2. August 2018 geht überdies hervor, dass die zur Erschliessung des Grundstücks Nr.D. _____ über die Grundstücke Nrn. Q. _____ und R. _____ ab Kantonsstrasse erforderliche kantonale Bewilligung nicht in Aussicht gestellt werden könne. Massgebend für diese Einschätzung waren insbesondere strassenrechtliche Überlegungen sowie der Umstand, dass für diese Erschliessungsvariante der erforderliche Abstand zu dem auf dem Grundstück Nr. S. _____ stockenden Wald nicht eingehalten wäre und die Voraussetzungen für eine entsprechende Ausnahmegewilligung nicht vorlägen.

Trotz dieser nicht unerheblichen Zweifel, die in einem entsprechenden Gestaltungsplan- und Baubewilligungsverfahren zu klären wären, kann insgesamt festgehalten werden, dass das Grundstück Nr.D. _____ immerhin im Grundsatz erschlossen ist und gemäss den Ausführungen der Vorinstanz auch die übrigen Erschliessungsanlagen (Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen) im Sinn von Art.19 Abs. 1 RPG vorhanden sind.

Im Übrigen ist auch die Einstufung der öV-Erschliessung über die 150 m entfernte Bushaltestelle «AS. _____» als «mittelmässig bis gut» durch die Vorinstanz nicht zu beanstanden.

7.4.6.3. Bezüglich der Gewichtung der beiden Erschliessungskriterien ist insgesamt festzuhalten, dass mehrere Aspekte einer Erschliessung im Sinn von Art. 19 RPG erfüllt sind. Indessen bleiben gewichtige Fragen, insbesondere in Bezug auf die Zufahrt und die Verkehrssicherheit, noch offen. Aber unabhängig davon ist daran zu erinnern, dass erschlossene und selbst bereits überbaute Parzellen keine Gewähr bieten, dass sie in der Bauzone verbleiben (BGE 113 Ia 362 E. 2b; BGE 105 Ia 223 E. 3c/aa). Entscheidend bleibt eine umfassende Interessenabwägung. Der Erschliessungsgrad der Parzelle Nr. D. _____ schliesst folglich eine Rückzonung nicht aus.

7.4.7. Erschwerte Bebaubarkeit liegt laut der Vorinstanz in Bezug auf das Grundstück Nr. D. _____ nicht vor. Sie verweist in diesem Zusammenhang aber auf Lärmimmissionen der Kantonsstrasse, die bei der Planung zu berücksichtigen wären. Doch dieser Aspekt ist regelmässig bei Grundstücken entlang einer erheblich befahrenen Strasse zu beachten und stünde einer Überbauung nicht entgegen.

7.5. Im Gesamtkontext der für die Rückzonung aufgestellten Zweckmässigkeitskriterien ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz insbesondere den Aspekten, dass es sich um eine grosse Fläche (12'417 m² [vgl. zur Grundstücksfläche vorne E. 7.2]) handelt, die unüberbaut ist und keine Baulücke darstellt, grosses Gewicht beigemessen hat. Diese Faktoren sprechen für eine Rückzonung, deren Notwendigkeit aufgrund des Rückzonungsbedarfs von 5,7 ha auch ausgewiesen ist. Sie sind zudem in einem Mass gegeben, dass das Grundstück für eine Rückzonung als geeignet erscheint. Es ist auch vertretbar, dass die Vorinstanz die gegenteiligen Aspekte nicht als übergeordnet erachtet hat. Insbesondere die Lage des Grundstücks oder seine bisherige Erschliessung erweisen sich nicht als derart ausgeprägt, als dass sie die Aspekte, die eine Rückzonung insgesamt als raumplanerisch zweckmässig erscheinen lassen (Grösse der unüberbauten Fläche und keine Baulücke), zu überwiegen vermöchten. Dass eine Überbauung an sich nicht erschwert wäre, kommt hier keine Bedeutung zu, weil dieser Faktor weder die Eignung der Parzelle Nr. D. _____ für eine Rückzonung noch deren raumplanerische Recht- und Zweckmässigkeit in Zweifel ziehen könnte. Unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte ist damit eine raumplanerische Recht- und Zweckmässigkeit der Rückzonung der Parzelle Nr. D. _____ vom Regierungsrat zu Recht als erfüllt betrachtet worden.

8.

8.1. Die Vorinstanz bejahte auch die kantonalen Kriterien bezüglich der Verhältnismässigkeit der streitbetroffenen Rückzonung. So sei das Grundstück schon länger als 30 Jahre eingezont (seit 1989), aber noch nicht überbaut. Es liege dafür aktuell auch kein Sondernutzungsplan vor und es sei bis Ende 2018 kein Baugesuch eingereicht worden. Die Rückzonung sei geeignet und notwendig, um einen Beitrag an die Redimensionierung der Bauzonen in C. _____ zu leisten. Ein milderes Mittel sei in der vorliegenden Konstellation nicht zweckmässig. Das öffentliche Interesse an

der Erfüllung des Rückzonungsauftrags gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG gehe vorliegend dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin vor.

8.2. Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, die Behauptung, sie habe nach Erlöschen des Gestaltungsplans keine weiteren Planungsschritte unternommen, sei aktenwidrig. Das Vorhaben sei zwar in der Folge nicht realisiert worden, aber sie habe eine neue Planung inkl. Erschliessung des Baugrundstücks ab der Kantonsstrasse erarbeiten lassen. In zahlreichen Schreiben und an mehreren Besprechungen hätten die involvierten kommunalen und kantonalen Behörden ihr gegenüber das geplante Vorgehen bestätigt. Ein neuer Gestaltungsplan sei am 12. Oktober 2017 erstellt und dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht worden. Dass dieser heute noch nicht bewilligt und das Baugesuch noch nicht eingereicht worden sei, sei insbesondere auf das Einverständnis des Gemeinderats zurückzuführen, das Bauvorhaben auf die Realisierung der Überbauung «U._____» abzustimmen. Diesbezüglich erneuert sie in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde den bereits vor der Vorinstanz gestellten Beweisantrag hinsichtlich Einvernahme von T._____ als Zeugen bzw. in ihrer Replik um die zusätzliche Einvernahme der Gemeindevertreter AE._____, AF._____ und AG._____.

8.3.

8.3.1. Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss alles staatliche Handeln verhältnismässig sein (vgl. dazu statt vieler: Richli/Wiederkehr, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, § 5 N 1845, mit Hinweisen). Eingriffe in das Grundeigentum wie eine Rückzonung müssen verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass eine Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig (erforderlich) ist. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden, d.h. zumutbar sein (BGE 126 I 219 E. 2c und 124 I 40 E. 3e; BVR 2007 S. 90 E. 5.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 514 mit zahlreichen Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umfasst somit gemäss Lehre und Rechtsprechung die drei genannten Elemente der Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit einer Massnahme, die kumulativ beachtet werden müssen. Sie sind dabei stets im Hinblick auf die gesetzlichen Zielsetzungen zu prüfen und in den Kontext der Umstände des Einzelfalls zu setzen. Eine Verhältnismässigkeitsprüfung ist vom rechtlichen und tatsächlichen Umfeld abhängig, in welchem sie vorgenommen wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 521; 140 II 194 E. 5.8.2).

8.3.2. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Verhältnismässigkeit (inkl. des Vertrauensschutzes) einer als raumplanerisch als zweckmässig erachteten Rückzonung hat der Kanton Luzern insbesondere drei Kriterien hervorgehoben: die Dauer des Bestands der Bauzone, die Dauer des Bestands eines rechtskräftigen Gestaltungs- oder Bebauungsplans sowie die Bauabsichten (vgl. vorne E. 7.3). Diesen Aspekten gilt es daher in den nachfolgenden Erwägungen besondere Beachtung zu schenken.

Im Übrigen wurde die Rechtsprechung zur allgemeinen Frage der Verhältnismässigkeit einer Rückzonung im angefochtenen Entscheid (A/III Ziff. 7) korrekt zusammengefasst, weshalb darauf verwiesen werden kann.

8.4. e verfolgten Zweck herbeizuführen (Eignung). Ungeeignet ist eine Anordnung dann, wenn sie mit Blick auf das angestrebte Ziel keine nennenswerte Wirkung zeigt (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4.Aufl. 2014, § 21 N 4). Dies ist der Fall, wenn sie am gesteckten Ziel vorbeischießt und im Hinblick auf den angestrebten Zweck oder den angestrebten Nutzen keinerlei Wirkung entfaltet (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 522; Richli/Wiederkehr, a.a.O., § 5 N 1847, mit weiteren Hinweisen).

Im vorliegenden Fall besteht der angestrebte Zweck der raumplanerischen Massnahme in der Reduktion der als überdimensioniert erkannten Bauzonen in der Gemeinde C._____. Eine Rückzonung des Grundstücks Nr. D._____ von der Bau- in die Landwirtschaftszone dient diesem Zweck offenkundig, da damit die Bauzone um das entsprechende Mass (12'417 m²) verringert wird. Die Eignung der Massnahme ist somit zu bejahen.

8.5. Stehen zur Erreichung des angestrebten planerischen Ziels mehrere geeignete Massnahmen zur Verfügung, ist gemäss dem Kriterium der Erforderlichkeit diejenige zu wählen, welche in ihrer Eingriffswirkung die mildeste ist. Die Massnahme darf in materieller, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 168 vom 1.5.2015 E. 6.3). Es soll nur jene Massnahme ergriffen werden, die es für die Zielerreichung unbedingt braucht.

Die Analyse des Zonenplans durch die Dienststelle rawi ergab, dass insgesamt ca. 1,5 ha unbebauter Bauzonen am Siedlungsrand für eine Rückzonung in Frage kommen (raumplanerisch zweckmässig und verhältnismässig). Die verbleibende theoretische Überkapazität von rund 4,2 ha kann nicht rückgezont werden (vgl. Amtsbericht der Dienststelle rawi vom 23.9.2020, Ziff. 6). Um die Reduktion der Bauzonen der Gemeinde um die erwähnte Fläche (ca. 1,5 ha) erreichen zu können, ist die Rückzonung des Grundstücks Nr. D._____ erforderlich. Dieses Grundstück macht mit seiner Fläche von 12'417 m² sogar den entscheidenden Anteil davon aus. Eine für die Beschwerdeführerin weniger einschneidende Massnahme als die Rückzonung ihres Grundstücks in die Landwirtschaftszone ist nicht ersichtlich und wird von ihr auch nicht geltend gemacht. Die Erforderlichkeit dieser Massnahme fällt auch nicht dahin, weil die ebenfalls an der Gemeindeversammlung vom 10. Februar 2020 beschlossene Rückzonung der Grundstücke Nrn. E._____, F._____ (Teilflächen) und die angrenzenden Strassengrundstücke (Teilflächen der Grundstücke Nrn. G._____, H._____, und I._____) vom Regierungsrat mit Entscheid Nr. 1105 vom 21. September 2021 genehmigt wurde und unangefochten in Rechtskraft erwuchs. Denn trotz der Rückzonung dieser Flächen kann selbst unter Einbezug des Grundstücks Nr. D._____ der (theoretische) Rückzonungsbedarf der Gemeinde C._____ von 5,7 ha nicht vollständig umgesetzt werden.

8.6.

8.6.1. Im Zusammenhang mit der Zumutbarkeit, d.h. dem angemessenen Verhältnis zwischen angestrebtem Ziel und Beschränkung der Freiheit des Einzelnen (Zweck-Mittel-Relation; Verhältnismässigkeit im engeren Sinn), stellt sich die Frage, ob das Interesse am Ziel der Rückzonung als so bedeutsam erscheint, dass es die Beschränkung des Grundeigentums rechtfertigt. Die Zumutbarkeit hängt demnach von der Abwägung und Gewichtung der einander gegenüberstehenden Interessen ab (vgl. LGVE 2013 IV Nr. 9 E. 5.2).

Die Reduktion überdimensionierter Bauzonen ist ein zentrales Anliegen des revidierten RPG. Die Anpassung geltender Nutzungspläne an die bundesrechtlichen Vorgaben entspricht damit einem wichtigen öffentlichen Interesse (LGVE 2019 IV Nr. 7 E. 3.2.5). Dabei ist auch zu beachten, dass sich im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Rückzonungsstrategie erwiesen hat, dass die festgestellten Bauzonenüberkapazitäten weder gesamtkantonal noch auf Ebenen der einzelnen Gemeinden vollständig abgebaut werden können, was das öffentliche Interesse an einzelnen Rückzonungen, die sich als raumplanerisch zweckmässig erweisen, zusätzlich erhöht. In Bezug auf die Gemeinde C._____ wurde von der Gemeinde und vom Kanton darauf hingewiesen, dass von den festgestellten 5,7 ha überdimensionierten Bauzonen lediglich deren 1,5 ha effektiv zurückgezont werden können.

8.6.2. Diesem gewichtigen öffentlichen steht das private Interesse der Beschwerdeführerin an der Ausübung der Eigentumsgarantie und Baufreiheit gegenüber. Ausserdem kann sich im Einzelfall die Frage des Vertrauensschutzes der Grundeigentümerin aufgrund der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung stellen. Wie erwähnt, hat das BUWD drei besondere Kriterien (Dauer des Bestands der Bauzone, Dauer des Bestands eines rechtskräftigen Gestaltungs- oder Bebauungsplans sowie die Frage nach allfälligen Bauabsichten) festgelegt, die den Themenbereich des Vertrauensschutzes erfassen und die es mit Blick auf die Verhältnismässigkeit einer Rückzonung zu prüfen gilt. Bei alledem ist aber zu beachten, dass ein Grundeigentümer grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Einweisung seines Landes in eine Bauzone oder auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone hat, auch nicht, wenn es sich um erschlossenes oder erschliessbares Land handelt (BGE 123 I 175 E. 3a, 119 Ib 124 E. 2d).

8.6.3. Gemäss übereinstimmenden Aussagen der Verfahrensbeteiligten wurden die das heutige Grundstück Nr. D._____ umfassenden Grundstücksflächen im Jahr 1989, mithin vor über 30 Jahren, eingezont. Der im Jahr 1999 genehmigte und 2006 revidierte Gestaltungsplan «V._____» wurde, wie erwähnt, nicht umgesetzt und hat daher – was auch die Beschwerdeführerin nicht bestreitet – keinen Bestand mehr. Insofern steht fest, dass das Grundstück Nr. D._____ trotz einer sehr langen Dauer des Bestands der Bauzone unüberbaut blieb und kein rechtskräftiger Gestaltungsplan mehr vorliegt.

8.6.4.

8.6.4.1. Die Beschwerdeführerin, welche das Grundstück Nr. D. _____ am 9. Dezember 2013 erworben hat, weist indessen auf Bauabsichten hinsichtlich einer neuen Überbauung des Grundstücks hin, von welchen die Gemeinde Kenntnis gehabt habe. Die Gemeinde und der Kanton hätten diese Bauabsichten inkl. einer Erschliessungsalternative ab der Kantonsstrasse unterstützt. Anschliessend seien umfangreiche Arbeiten im Zusammenhang mit einem Gestaltungsplan getätigt worden. Ein entsprechendes Gesuch sei nicht eingereicht worden, um eine Abstimmung mit der Realisierung der Überbauung «U. _____» vorzunehmen. Damit sei der Gemeinderat einverstanden gewesen (vgl. vorne E. 8.2.).

Die Gemeinde macht in ihrer Vernehmlassung geltend, eine Orientierung der Beschwerdeführerin über die Erarbeitung eines neuen Gestaltungsplanes mit Erschliessung sei ihr nicht bekannt. Diesbezügliche Unterlagen könnten in ihren Akten nicht gefunden werden.

8.6.4.2. Die Dienststelle rawi erörtere im Schreiben vom 8. November 2018 unter anderem, was das BUWD unter dem Kriterium «Bauabsichten» versteht. Demnach ist von keinen oder nicht ernsthaften Bauabsichten auszugehen, wenn kein Baugesuch bestehe oder ein solches erst nach der Information des BUWD vom 11. Juni 2018 an die Rückzonungsgemeinden erarbeitet oder eingereicht worden sei. Im angefochtenen Entscheid wurde das Stichdatum zur Einreichung eines Baugesuchs auf Ende 2018 gelegt. Diese Konkretisierung der Bauabsichten erweist sich grundsätzlich als nachvollziehbar und plausibel. Wenn Bemühungen zur Überbauung einer Parzelle erst nach Kenntnisnahme des Umstands, dass die betroffene Gemeinde über zu grosse Bauzonen verfügt und als Rückzonungsgemeinde qualifiziert wird, unternommen werden, spricht dies gegen die Ernsthaftigkeit einer Bauabsicht. Sodann ist nicht zu beanstanden, dass verlangt wird, dass die Bauabsicht in einem ausgearbeiteten Gesuch vor dem Stichtag dokumentiert und dieses eingereicht sein musste.

8.6.4.3. Ein Baugesuch betreffend das Grundstück Nr. D. _____ wurde beim Gemeinderat C. _____ bis zum erwähnten Zeitpunkt nicht eingereicht. Ebenso wenig lag ein Gesuch um Genehmigung eines – insbesondere projektbezogenen und entsprechend detailliert ausgearbeiteten – Gestaltungsplans vor, welches vor dem Stichdatum bei der zuständigen kommunalen Behörde eingereicht worden wäre. Nach Lage der Akten und den Ausführungen der Gemeinde ist ein solches bei ihr nicht eingegangen. Ein fertig ausgearbeitetes Gesuch wird auch von der Beschwerdeführerin nicht zu den Akten gelegt. Damit fehlt es an entsprechenden dokumentierten und bei der zuständigen kommunalen Behörde rechtzeitig eingereichten Gesuchunterlagen.

Immerhin lassen sich den Akten Unterlagen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines Gestaltungsplans «V. _____» aus dem Jahr 2017 sowie einer Erschliessung des Grundstücks (und einer geplanten Einstellhalle) über die Kantonsstrasse aus dem Jahr 2014 entnehmen (vgl. Beilagen 3-5 sowie 7 zur Einsprache vom 24.9.2019). Auch der Stellungnahme der Dienststelle rawi vom 2. August

2018 kann entnommen werden, dass zumindest Planungen zur Erschliessung des Grundstücks Nr. D._____ über die Grundstücke Nrn. Q._____ und R._____ erfolgt sind. Insgesamt lässt sich daraus eine Bauabsicht der Beschwerdeführerin und ein von ihr betriebener Aufwand mit Blick auf die Ausarbeitung eines Gestaltungsplan-Projekts ableiten. Doch diese Bemühungen führten nicht dazu, dass ein abschliessend ausgearbeitetes Gesuch um Genehmigung eines neuen Gestaltungsplans eingereicht worden wäre. Dass die verzögerte abschliessende Erarbeitung und Einreichung der Unterlagen zum Gestaltungsplan «V._____» zur Genehmigung von der Gemeinde verursacht worden wäre, weil sie die Überbauung U._____ priorisiert habe, ist nach Lage der Akten nicht ersichtlich und wird von dieser bestritten. Weitere Abklärungen in diesem Zusammenhang erübrigen sich aber ohnehin. Denn eine tatsächliche oder rechtliche Abhängigkeit einer Planung betreffend das Grundstück Nr. D._____ von der in einiger Entfernung südöstlich vom Grundstück Nr. D._____ liegenden Überbauung «U._____» ist nicht erkennbar. Selbst wenn für die Beschwerdeführerin eine solche Abhängigkeit vorhanden gewesen oder gar – wie behauptet – mit der Gemeinde abgestimmt worden wäre, kann sie daraus für den hier relevanten Aspekt der dokumentierten Bauabsicht nichts zu ihren Gunsten ableiten. Wenn die Beschwerdeführerin die Überbauung der Parzelle Nr. D._____ zugunsten eines anderen Projekts zurückstellt, kommt ihren Bauabsichten für das von der Rückzonung betroffene Grundstück von vornherein kein grosses Gewicht zu. Soweit sich Verzögerungen der Gesuchseinreichung durch die Erschliessungsplanung ergeben haben sollten, können diese nicht der Gemeinde angelastet werden. Die aus den Akten hervorgehende Vorgeschichte im Zusammenhang mit der Planung einer Überbauung des Grundstücks zeigt insbesondere mit Blick auf die Erschliessungssituation eine gewisse Komplexität auf, welche mit Blick auf die neue Erschliessung ab der Kantonsstrasse den Einbezug der kantonalen Behörden notwendig machten (vgl. vorne E. 7.4.6.2). Eine taugliche Lösung für die Erschliessung ist zumindest bis zum Stichtag nicht gefunden worden.

8.6.4.4. Im Anbetracht dieser Aspekte treten die Bemühungen der Beschwerdeführerin für eine Überbauung der Parzelle Nr. D._____ im Vergleich zur Tatsache, dass kein neues Gesuch um Gestaltungsplangenehmigung eingereicht wurde, in den Hintergrund. Umso grösseres Gewicht kommt der Umsetzung des raumplanerischen Ziels der Reduktion der Überkapazitäten an Bauzonen innerhalb der Gemeinde C._____ zu, zumal dieses Ziel selbst unter Einbezug der Parzelle Nr. D._____ nicht vollständig erreicht werden kann. In einer Abwägung der öffentlichen und privaten, insbesondere finanziellen Interessen der Beschwerdeführerin (BGer-Urteile 1C_265/2019 vom 26.5.2020 E.5.2, 1C_344/2018 vom 14.3.2019 E. 3.4.2, 1C_352/2014 vom 10.10.2014 E. 3.3), ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz dem erheblichen öffentlichen Interesse an der Umsetzung der Rückzonung ein grösseres Gewicht beigemessen hat. Folglich ist es rechtmässig, dass sie deren Zumutbarkeit bejaht hat. Unter diesen Umständen erübrigen sich die beantragten Zeugeneinvernahmen von T._____ und von Vertretern der Gemeinde, da sie am Ergebnis nichts ändern würden (vgl. vorne E. 1.6). Dies umso mehr als die Aussagen von T._____ nicht dazu führen könnten, dass das öffentliche

Interesse an der Rückzonung der Parzelle Nr. D._____ durch die entgegen-
gesetzten privaten Interessen überwogen würde. Aus denselben Gründen durfte die
Vorinstanz ohne Verletzung des Gehörsanspruchs der Beschwerdeführerin von dieser
Beweismassnahme absehen (E. 4.3). Die Vorinstanz hat damit die Voraussetzungen
einer zulässigen antizipierten Beweiswürdigung nicht verletzt.

8.7. Im Rahmen einer Gesamtwürdigung aller Aspekte, die im Zusammenhang mit
der Verhältnismässigkeit einer Rückzonung zu beachten sind, erweist es sich als zu-
lässig, dass die Vorinstanz der Tatsache grosse Beachtung schenkte, dass die Parzelle
Nr. D._____ sehr lange der Bauzone zugewiesen war. Sie blieb unüberbaut,
obwohl die Beschwerdeführerin das Grundstück bereits Ende 2013 erworben hat. Ein
rechtskräftiger Gestaltungsplan liegt nicht mehr vor. Ein neuer, fertig ausgearbei-
teter Gestaltungsplan wurde der zuständigen kommunalen Behörde nicht zur Geneh-
migung eingereicht. Die gleichwohl erstellten Bemühungen der Beschwerdeführerin
für die Realisierung einer Überbauung auf der Parzelle Nr. D._____ mani-
festieren zwar ihre Bauabsicht, aber nicht in einem Mass, als dass sie sich erfolgreich
auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen könnte, um eine Rückzonung zu
verhindern oder diese als unverhältnismässig erscheinen zu lassen. Überdies erweist
sich das gewichtige öffentliche Interesse an der Reduktion der überdimensionierten
Bauzonen gegenüber dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin an der Über-
bauung ihres Grundstücks als überwiegend. Die Rückzonung ist daher auch unter
dem Aspekt der Verhältnismässigkeit nicht zu beanstanden.

9.

9.1. Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die Rückzonung ihres
Grundstücks verletze insofern das Rechtsgleichheitsgebot und sei willkürlich, als
bei mehreren anderen peripher gelegenen Grundstücken, die nicht überbaubar seien
und in den nächsten 15 Jahren nicht beansprucht würden, von einer Rückzonung
abgesehen werde.

9.2. Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, es treffe zu, dass es
in der Gemeinde C._____ relativ viele unüberbaute Parzellen gibt, die
meisten inmitten der Bauzone und einige wenige am Bauzonenrand. Unüber-
baute Bauzonen, die von überbauten Bauzonen mehrheitlich oder ganz umge-
ben seien und sich im Siedlungsgebiet befänden (Baulücken unter Berücksich-
tigung der jeweiligen Bebauungsstruktur vor Ort), seien für eine Rückzonung
grundsätzlich nicht geeignet. Damit sei die raumplanerische Zweckmässigkeit für
eine Rückzonung in der Regel nicht gegeben. Die Rückzonung solcher Flächen
würde dem Grundsatz der Schaffung kompakter Siedlungen sowie der Siedlungs-
entwicklung nach innen widersprechen. Dies betreffe namentlich die Parzellen
Nr.n.AH._____ und AI._____. Ebenso unzweckmässig sei in kom-
pakten Siedlungsgebieten in der Regel auch die Rückzonung von Einzelparzellen,
die nur mit einer Seite an die Nichtbauzone angrenzten. Dies würde zu unzweck-
mässigen «Zahnücken» am Siedlungsrand führen, wovon namentlich die Parzellen

Nrn. AJ._____, AK._____, AL._____, AM._____,
AN._____, AO._____, AP._____ und AQ._____ be-
troffen seien.

9.3. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin sind pauschal gehalten, wobei sie auf ihre Ausführungen in der Einsprache verweist. Auf die vorstehend erwähnten grundstücksspezifischen Ausführungen der Vorinstanz geht sie hingegen nicht ein und legt insbesondere nicht substantiiert dar, was daran fehlerhaft sein solle oder inwiefern diese Grundstücke «sämtliche Kriterien für eine Rückzonung erfüllen». Damit kommt die Beschwerdeführerin ihrer Substanziierungspflicht nicht nach (vgl. vorne E. 1.4). Auf derart allgemein gehaltene Einwände ist daher nicht einzutreten.

9.4. Selbst wenn auf diese pauschalen Einwände einzutreten wäre, was nach dem Gesagten nicht zutrifft, könnte die Beschwerdeführerin daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten, und zwar aus folgenden Gründen:

Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) in der Raumplanung nur beschränkte Bedeutung hat (vgl. vorne E. 5.5.3). Sodann zeigen die Erwägungen des angefochtenen Entscheids die Unterschiede zwischen den von der Beschwerdeführerin genannten Parzellen in nachvollziehbarer und schlüssiger Weise. Bereits die Lage dieser Grundstücke gemäss Zonenplan führt nicht zum Schluss, dass die Einschätzung der Vorinstanz fehlerhaft wäre. Auch in Bezug auf die Grösse der unbebauten Parzellen steht das Grundstück Nr. D._____ im Vordergrund. Insgesamt liegen daher nicht vergleichbare Verhältnisse vor. Der Vorwurf der Verletzung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes erwiese sich daher als unzutreffend, selbst wenn darauf einzutreten wäre.

10. Gestützt auf das Gesagte erweist sich eine Rückzonung des Grundstücks Nr. D._____ als raumplanerisch recht- und zweckmässig, auch wenn einzelne Aspekte gegen eine Rückzonung sprechen. Diese stehen hier aber bei der erforderlichen Gesamtwürdigung der relevanten Aspekte nicht im Vordergrund. Sodann ist die Rückzonung insgesamt verhältnismässig und der Beschwerdeführerin letztlich zumutbar, woran auch ihre übrigen Ausführungen nichts zu ändern vermögen. Deshalb ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.